



الفتاوى النصرية

تأليف

دكتور حنين زافيت و دكتور وايت ابراهيم
استاذ بكلية الحقوق وكيل كلية الحقوق

نوفبر سنة ١٩٣٧

المطبعة العصرية

بشارع الخليج الناصري بالقجالة رقم ٦ بمصر

بيان

جرت العادة أن تقسم دراسة القانون الدستوري الى قسمين كبيرين ، القسم الأول : المبادئ والنظم الأساسية ، القسم الثاني : دستور الدولة . وهذه هي الطريقة التي سنتبعها مبدئياً في مؤلفنا فنبحث أولاً في « الكتاب الأول » الأنظمة الدستورية بوجه عام وهذا لا يمتنع مع ذلك - كما اقتضى الحال - من أن نخرج على الدستور المصري لنعرف مقدار أخذه بهذه الأنظمة وما هي الحلول التي قررها لأن الفصل الثام بين أقسام المؤلف الواحد - خصوصاً في مادة متصلة متداخلة الاجزاء كمادة القانون الدستوري - مستحيل عملياً . وسنحصر الأبحاث التي يتناولها « الكتاب الأول » تحت عنوانين أساسيين : الدولة ، والحكومة (بمعنى نظام الحكم) بعد أن نعهد لهما بكلمة عن المبادئ وأنواعها وحق الحاكم في فحص دستورية القوانين . سنتكلم أولاً في « باب أول » عن أنواع الدول من الوجهة الدستورية وخصوصاً عن الدولة الاتحادية *l'Etat fédéral* (هذا النوع الكثير الانتشار الآن والذي كثيراً ما يهمل في دراسة الدستور) . وندرس ثانياً في « باب ثاني » أشكال الحكومات المختلفة لافتين النظر بوجه خاص الى الشكل الجمهوري والملكي ونظام الحكم المباشر وشبه المباشر والنيابي والنظام الرئيسي والبرلماني الخ . وسيسمح لنا الكلام عن الحكم النيابي بالإحاطة بكيفية تشكيل المجالس النيابية أي نظام المجلسين أو المجلس الفردي وقواعد الانتخاب . وسنتهز فرصة الكلام عن النظام البرلماني بصفة عامة للإشارة الى دستورنا المصري تمهيداً لشرحه شرحاً أوفى في « الكتاب الثاني » .

أما هذا « الكتاب الثاني » فيخصص لدراسة وتحليل مواد دستور ١٩٢٣ إبريل سنة ١٩٢٣ وهو دستور الدولة المصرية الحالي .

ورأينا أن نعود في « كتاب ثالث » الى قانون الانتخاب لدراسة من الوجهة المصرية خاصة مع توخى الأيجاز بعد أن تكلمنا عن الحقوق الانتخابية وطريقة الانتخاب والشروط الواجب توفرها في المرشح بصفة عامة في « الكتاب الاول ». ويشمل الكتاب الثالث أيضاً على بعض قرارات لجان الانتخاب في مصر نلفت إليها النظر لأنها شرح عملي على لقانون الانتخاب عندنا .

ويحتوى المؤلف على « كتاب رابع » في الدساتير الأجنبية وليس المقصود هو دراسة الدساتير الأجنبية بنوع فهذا يستدعى مجلدات ضخمة وإنما الغرض من هذا « الكتاب الرابع » هو إعطاء فكرة موجزة سريعة عن أهم الدساتير الأجنبية (بلجيكا فرنسا . إنجلترا . الولايات المتحدة) .

واتماماً لفائدة أوردنا في « الملحق » أهم النصوص التي بهم القارى . مرقها كنص دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ وقانون الانتخاب واللائحة الداخلية لكل من المجلسين (الشيوخ والنواب) . ومن المهم جداً الاطلاع بهذه النصوص لأنها الأساس الذى يقوم عليه الشرح .

هذا وقد اضطررنا الطريقة التي اتبعناها الى التكرار في بعض الأحيان . والتكرار وان كان غالباً ممل إلا أنه في كتاب دراسى وضع لطلبة قبل غيرهم ، قد يفيد ويساعد على تثبيت الفكرة أو النظرية أو النص في ذهن القارى .

الكتاب الأول

المبادئ والنظم الدستورية الأساسية

تمهيد

الدستور

تعريف القانون الدستوري وموضوعه : الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها ازاء الأفراد وبعبارة أوضح القانون الدستوري هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبحث في كيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعداها في علاقاتها مع الجماعات والأفراد حفظاً لحقوق هؤلاء وحرياتهم . ولكل دولة دستور لأنه لا توجد جماعة بشرية على شيء من النظام بدون قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة تكون في مجموعها الأسس التي تسير الجماعة على مقتضاها . وإلى عهد قريب كان يطلق في مصر على ما نسميه الآن بالقانون الدستوري عبارة « القانون الأساسي أو النظامي » وربما كانت هذه الألفاظ أكثر دلالة على المعنى المقصود ، فعبارة القانون الأساسي تشير بما للدستور من المكانة الممتازة بالنسبة للقوانين الأخرى لأنه ينظم « أساس » الدولة ، ولكن منذ صدور دستور ١٩٥٨ إبريل سنة ١٩٥٣ شاع استعمال عبارة « القانون الدستوري » ولفظه « دستور » عندنا وامتزجتا بحياتنا العامة ، بينما فضلت دول شرقية أخرى كالعراق التمسك بعبارة « القانون الأساسي » لأن العبارة المذكورة أكثر عصرية من كلمة « دستور » .

الرساير المكتوبة والرساير العرفية : والدستور أما أن يكون مسطوراً (مكتوباً) أو عرفياً . فالدستور المسطور Constitution écrite هو مادونت نصومه وقواعده وأخذ شكلاً كتابياً في قانون واحد صادر في تاريخ معين أو في بضعة قوانين معلومة . أما الـرساير العرفية Constitutions Coutumières فتتروكة للعرف والمادة بدون كتابة ولا حصر . وإلى أواخر القرن الثامن عشر كانت جميع الـرساير تقريباً عرفية ولا زال الدستور الانكليزي في معظم نصومه غير مدون بل منشأه العادات والسوابق المتراكمة المتكررة^(١) . ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر بدأت الـرساير المكتوبة في الظهور وعددها في الازدياد وكان أولها وأهمها دستور الولايات المتحدة الصادر في سنة ١٧٨٧ والمعروف بدستور فيلادلفيا ،^(٢) والدستور الملكي الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ وهو أول دستور فرنسي مكتوب وأول الـرساير التي تمخضت عنها الثورة الفرنسية . وجميع الـرساير الآت - إذا استثنينا الدستور الانكليزي - دساتير مسطورة وأغلبها صادر في مستند واحد وفي تاريخ واحد كدستور بلجيكا الصادر في ٧ فبراير سنة ١٨٣١ ، ودستور إيطاليا الصادر في ٤ مارس سنة ١٨٤٨ ، ودستور الجمهورية الألمانية الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ، ودستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ، وتركيا ، ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ والدستور المصري ، ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ الخ أما دستور الجمهورية الفرنسية الحالية فيتكون من ثلاثة قوانين دستورية صدرت في ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ . وتبدأ الـرساير المكتوبة عادة ببيان شكل الدولة (موحدة أو متحدة) وشكل حكومتها (ملكية جمهورية ، نيابية ، برلمانية الخ) وتكلم عن حقوق الأفراد السياسية والعامة والدينية وعن السلطات العامة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وعن مسائل

(١) ولنا قال الكاتب الفرنسي de Tocqueville : « أن انجلترا لا دستور لها ، يقصد بذلك أن ليس لها دستور مكتوب صادر في مستند واحد معروف يجمع شتات النصوص الدستورية كدستور الولايات المتحدة أو بلجيكا مثلاً .

(٢) احتفلت الولايات المتحدة في صيف سنة ١٩٣٧ بمرور ١٥٠ عاماً على هذا الدستور .

أخرى كالمالية والجيش وكيفية تعديل الدستور وتنقيحه وتشتمل عادة على أحكام مؤقتة أو ختامية خاصة بفترة الانتقال بين العهدين السابق على اعلان الدستور واللاحق له (أنظر الدستور المصري مثلاً) ^(١) وتمتاز الدساتير الأوروبية الحديثة التي صدرت عقب الحرب العظمى بأهتمامها بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية وهذا ظاهر بنوع خاص في دستور الجمهورية الألمانية (١٩١٩) ودستور مملكة يوجو سلافيا الصادر في ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ . ^(٢)

والدساتير المكتوبة ميزة كبرى : الوضوح والثبات . في استطاعة كل انسان أن يرجع إلى نصوصها فيسهل على المحكومين التمسك بها قبل المحكام ، وعلى كل سلطة أن تعرف مدى حقوقها واختصاصاتها أزاء السلطات الأخرى . فتدوين الدستور يساعد على احترام قواعده وتوطيد أركانه . ومع ذلك فقد ظهر للدساتير المكتوبة خصوم في أوائل القرن الماضي نذكر منهم على الخصوص الفيلسوف الفرنسي De Bonald . نهك الفيلسوف المذكور على ماصريه الذين يكدون في تشييد نظام الحكم في الدولة على أساس بضعة نصوص مدونة لا صلة لها بالماضي لخير الدساتير في نظره هو ما كان وليد الزمن والأجيال . وفي الواقع الفارق بين الدول ذات الدساتير العرفية (غير المسطورة) والدول ذات الدساتير المسطورة أقل مما قد يتصور لأول وهلة فأنجلترا دستورها في مجموعة غير مسطور ومع ذلك بعض القواعد الاساسية الانكليزية مدون « كالماجنا كارتا » Magna Carta (١٢١٥) وقانون الحقوق The Bill of Rights (١٦٨٨) وقانون تورات العرش Act of Settlement (١٧٠١) وقانون ١٨ أغسطس

(١) يجب مع ذلك أن لا يستفاد مما تقدم أن هناك شكلاً أو قالياً ، خاصاً تتخذه حتماً جميع الدساتير المكتوبة اذ الواقع أنها تختلف عن بعضها من حيث عدد المواد والفصول والتبويب والمسائل التي تعرض لها ولأن الموضوعات التي ذكرناها هي التي ترد عادة في هذه الدساتير .

(٢) أنظر دستور سنة ١٩١٩ الألماني مواد ١١٩ وما بعدها و ١٥١ الى ١٦٥ ودستور يوجوسلافيا مواد ٢٣ الى ٤٤ وتلاحظ أن هذا الدستور الأخير الذي سنة ١٩٢٩ وحل محله دستور جديد في سنة ١٩٣١ وأن الدستور الألماني معطل الآن .

سنة ١٩١١ الذى ينظم علاقة مجلس البرلمان (العموم والوردات) ببعضهما ويحدد من سلطة واختصاصات مجلس الوردات ... الخ . وعلى العكس قلما يحتوى الدستور فى الدول ذات الدساتير المسطورة على جميع القواعد الدستورية بل كثير منها تفره العادات والعرف وأحكام المحاكم والسوابق .

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة . تنقسم الدساتير من جهة أخرى الى مرنة وجامدة فالدستور المرن Const. Souple هو الذى يمكن تعديله وتنقيحه بدون اجراءات خاصة وقانون عادى صادر من الهيئة التشريعية العادية . فالبرلمان الذى يملك سن القوانين العادية وتعديلها يملك أيضاً بنفس الطريقة تعديل الدستور ، وفى هذه الحالة لا يختلف الدستور عن القوانين العادية إلا من جهة الموضوع فقط لا من حيث الشكل والقوة وجميع الدساتير غير المكتوبة دساتير مرنة كاللستور الانكليزى ^(١) ويشترك معها فى المرونة بعض الدساتير المكتوبة كاللستور الابطالى الصادر فى سنة ١٨٤٨ فانه لم ينص على طريقة خاصة لتعديل نصوصه ولذا يجوز للبرلمان الابطالى أن يعدل اللستور كله أو بعضه كما يعدل أى قانون آخر . ^(٢) أما اللستور الجامد Rigithe فهو الذى لا يمكن تعديله بنفس السهولة التى تعدل بها القوانين العادية بل لا بد من اتباع اجراءات خاصة تختلف باختلاف البلاد : -

١ () فأحياناً يشترط لتعديل اللستور دعوة جمعية وطنية تأسيسية Assemblée Constituante أو Convention كما يسميها الأمريكان وهذه الطريقة هى أقصى درجات « الجود » ويترب على ذلك وجود هيئتين تشريعتين فى الدولة : البرلمان للقوانين العادية

(١) البرلمان فى انكلترا يستطيع أن يغير ويلغى ويعدل أى قانون من قوانين الدولة بما فى ذلك القوانين المنظمة للسلطات العامة ولحريات الأفراد . ومن الأمثلة السائرة فى انكلترا أن البرلمان يستطيع كل شئ الا تحويل الرجل لأمراً والعكس ،

« Parliament can do every thing except make a man a woman or a woman a man. »

(٢) ولذلك نجد أن مجال الدفع بعدم دستورية القوانين فى انكلترا وإيطاليا وغيرها من الدول ذات الدساتير المرنة ضيق جداً . إذ طالما أن القانون صدر صحيحاً من الوجهة الشكلية لا يمكن القول بأنه مخالف للدستور .

والجمعية التأسيسية لتشريع الدستور . ولا يمكن للبرلمان في هذه الحالة أن يمس قانوناً دستورياً .

(٢) وفي بعض الدول كسويسرا لا ينفذ تعديل الدستور إلا إذا وافق عليه الشعب إذ استثناء الشعب هناك ضروري في جميع القوانين الدستورية سواء في ذلك دستور الاتحاد نفسه ودساتير المقاطعات .^(١)

(٣) وفي دول أخرى يكفي لتعديل الدستور اجتماع مجلسي البرلمان نفسه بشكل مؤتمر أو جمعية وطنية مع اشتراط أغلبية خاصة لقرار هذا التعديل، وهذه هي الطريقة الفرنسية فينص قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستور الفرنسي (مادة ٨) على أنه إذا قرر كل من المجلسين على حدة وبالأغلبية المطلقة للأصوات (وهي الأغلبية العادية) ضرورة تعديل الدستور بمقتضى اجتماع في هيئة جمعية وطنية أو مؤتمر لمباشرة هذا التعديل . ولا تلتزم الجمعية المذكورة في باريس (مقر البرلمان) بل بالقرب منها بضاحية وبمصر فرساي ، ولا يعتبر التعديل نافذاً إلا إذا وافقت عليه الجمعية الوطنية بأغلبية ممتازة هي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين جميعهم لا أغلبية المصوتين *Votants* فقط . من ذلك نرى إنه لتعديل الدستور في فرنسا تكفي الأغلبية العادية لاقتراح التعديل بينما تشترط أغلبية خاصة لأقراره ، وللمباشرة هذا التعديل في مرحلته الأخيرة يجتمع المجلسان معاً وحتماً في هيئة جمعية وطنية (فرساي) ، بينما يؤدي كل منهما وظيفته على أفراد في الظروف العادية فيوافق كل مجلس على حدة على القوانين العادية والميزانية والضرائب الخ . هذه الفروق تكفي لتمييز « الجمعية الوطنية » عن البرلمان العادي ولو أنها مكونة من نفس أعضاء هذا الأخير .^(٢)

(٤) وفي بلجيكا إذا اقترح مجلسا البرلمان تنقيح الدستور وحددا النصوص المراد تنقيحها ووافق الملك على ذلك يحل المجلسان بقوة القانون لاجراء انتخابات

(١) نلاحظ ان الاستفتاء الشعبي موجود أيضاً في بعض المقاطعات السويسرية حتى فيما يتعلق بالقوانين العادية (أنظر فيما بعد الحكومة نصف المباشرة)

(٢) نلاحظ أنه في حالة اجتماع المجلسين في فرنسا بهيئة مؤتمر لتعديل الدستور (أولاتخابات رئيس الجمهورية) تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هي التي تطبق .

جديدة ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا بحضور ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأصوات على الأقل (مادة ١٣١ دستور). والفرص من حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة قبل مناقشة التعديل هو معرفة رأي الشعب أى الناخبين . إذ تعديل الدستور سيكون بطبيعة الحال أهم المسائل التى ستتناولها المناقشة اثناء الحملة الانتخابية . فالشعب بانتخابه أغلبية موافقة على التعديل أو معارضة له يبدى رأيه فى الموضوع بطريقة غير مباشرة .

٥ () أما فى مصر فلا يحل البرلمان حتماً قبل مباشرة التعديل كما هو الحال فى بلجيكا ولا ينعقد بهيئة مؤتمر كما هو متبع فى فرنسا لكن يشترط مع ذلك لتعديل الدستور أولاً - أغلبية خاصة فى كل من المجلسين على حدة لاقتراح التعديل ثم لاجرائه . ثانياً - موافقة الملك على هذا التعديل فى مرحلته . إذ نصت المادة ١٥٧ دستور « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً (لا بأغلبية الأصوات فقط) قراراً بضرورته وتحديد موضوعه وإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان (كل على أفراد) بالاتفاق مع الملك قرارها بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين (فى هذه المرحلة الأخيرة) إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء » .

ويطلق على السلطة أو الهيئة التى تملك تعديل الدستور وتنقيحه عبارة : السلطة المؤسسة (Le pouvoir Constituant) وهى تختلف باختلاف البلاد كما رأينا فقد نكون جمعية تأسيسية مستقلة أصلاً عن البرلمان ، أو البرلمان نفسه منعقداً بهيئة جمعية وطنية ومع اتباع اجراءات خاصة ، أو البرلمان والملك الخ .

وبالرغم من اختلاف طريقة التعديل كما نرى فالفكرة واحدة فى جميع الدساتير الجامدة : وضع بعض الصعوبات فى سبيل تنقيح الدستور حتى لا تصبح نصوصه عرضة للتغيير والتبديل والبحث حسب أهواء البرلمان ، وإحاطة القانون الأساسى للدولة بشئ من الثبات والاستقرار . ولنفس الغرض تنص دساتير عديدة على عدم

امكان المساس ببعض نصوصها . فنص الدستور الفرنسى مثلاً أن « شكل الحكومة الجمهورى لا يمكن اقتراح تغييره » . وذكرت المادة ١٥٦ دستور سنة ١٩٢٣ (المصرى) أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثه العرش وبنمادى الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تغييرها » والمادة ١٥٨ على أنه « لا يجوز إحداث أى تغيير فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » . كما قدرت دساتير أخرى عدم حواز تعديلها قبل انتهاء مدة معينة : مادة ١٥٦ دستور ١٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ (المصرى) « لا يجوز اقتراح تغيير هذا الدستور فى المشر السنين التى تلى العمل به » ومع كل لم يعمر الدستور المذكور طويلاً إذ انقضى فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ أى بعد أربعة أعوام فقط من صدوره . وفى الواقع هذا النص وأمثاله ليس إلا حائلاً من ورق لا يمكن أن يصمد أمام تيارات الحوادث .

وكثيراً ما تشمل الدساتير المكتوبة الجائدة على مسائل لا علاقة لها أصلاً بنظام الحكم والقانون الدستورى وإنما أدخلت فى صلب الدستور لكي يصح لها ما لنصوصه من الحصانة وعدم القابلية لتعديل إلا باتباع اجراءات خاصة^(١) . وحشو الدساتير على هذا الوجه شائع على الخصوص فى دساتير الولايات المتحدة الأمريكية . وقد لاحظ بعضهم مثلاً أن دستور مقاطعة فرجينيا (إحدى دويلات الولايات المتحدة) كان يملأ حين صدر سنة ١٧٧٦ أربعة صفحات فقط فأصبح يشغل فى سنة ١٨٢٠ سبعة صفحات وفى الطبعة الثالثة ١٨ صفحة وفى سنة ١٨٧٠ (الطبعة الرابعة) ٢٢ صفحة . وفى مدة قرن تقريباً تضخمت مواد الدستور إلى أكثر من خمسة أمثاله !

(١) مثال ذلك النص فى الدستور الفرنسى فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٦ على إنشاء صندوق لإدارة السدات العامة واستهلاك الدين (Caisse d'Amortissement) فقد رأت وزارة المسير و إنكاره فى ذلك الوقت أن النص على ذلك فى صلب الدستور يؤكد أولاً عزم فرنسا على النهوض بمآلاتها (بعد أن اضطرت هذه المالية اضطراباً شديداً وتدهور سعر الفرنك) ويحول ثانياً دون إمكان التعديل والتعديل فى نظام صندوق الاستهلاك المذكور بقوانين عادية بعد أن أصبح جزءاً من الدستور .

سلطة المحاكم في فحص دستورية القوانين . يترتب على كون الدستور جامداً كما رأينا إحاطة النصوص الدستورية بشيء من المناعة إذ طالما أنه لا يمكن تعديل الدستور أو تنقيحه إلا باتباع إجراءات خاصة يصبح الدستور أعلى مرتبة من القوانين العادية لا تجوز مخالفة قانون عادي . ولكن إذا أصدر البرلمان قانوناً خالف فيه بعض نصوص الدستور فهل تلك المحاكم بإبطال القانون المذكور أو على الأقل عدم الأخذ به في القضية المطروحة أمامها لعدم دستوريته ؟ إذا حكمنا المطلق وحده وجب أن نعترف للمحاكم بدون تردد بحق استبعاد كل قانون يخالف الدستور إذ من القواعد المسلم بها أنه في حالة تعارض قاعدتين إحداهما أعلى مرتبة من الأخرى القاعدة العليا هي التي يجب أن تسود . وما أن الدستور هو القانون الأساسي والأعلى للدولة ويزيد في ماعته ونموقه كونه جامداً (rigide) فطبيعي أن تتمسك به المحاكم دون غيره في حالة تعارضه مع قانون أدنى منه مرتبة كالقوانين العادية . ولكن الحل في الواقع يختلف باختلاف البلاد والدساتير ومكانة السلطة القضائية في كل دولة .

(١) الطعن في دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام المحكمة

مادة ١٤٠ - فعرض الدساتير الحديثة كدستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ١٤٠) سمحت بالطعن في دستورية القوانين برفع دعوى أصلية Par voie d'action أمام محكمة خاصة يطلب فيها إبطال القانون المخالف للدستور^(١) (المحكمة الدستورية في تشيكوسلوفاكيا المحكمة العليا الدستورية في النمسا) وهذا نجحت هذه الدعوى وقبل

(١) ولكن لا يملك الأفراد رفع هذه الدعوى إذ الطعن في دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام المحكمة الخاصة في النمسا وتشيكوسلوفاكيا لم يعط إلا لبعض الهيئات العامة وحدها . فحسب دستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مثلا لحكومة الاتحاد وحدها الطعن في دستورية القوانين الصادرة من المقاطعات كما أن الحكومات المقاطعات وحدها الطعن في دستورية القوانين الصادرة من البرلمان الاتحادي . وحرمان الأفراد من استعمال هذا الحق يقلل كثيراً من أهميته كسلاح للمحافظة على الدستور .

الطعن ترتب على ذلك بطلان القانون وسقوطه بالنسبة للجميع ولا يمكن لالتجاء إلى هذه الطريقة إلا بناء على نص صريح في الدستور يعكس طريقة الدفع الفرعى الذى سنكلم عنه فهو لا يحتاج الى نص خاص .

(٢) الطعن فى دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعى أمام المحاكم العادية . هذا النوع أكثر انتشاراً من السابق وأحسن مثل له الولايات المتحدة . وفى الولايات المتحدة الامر بحكبة (وهذا هو الحال أيضاً فى رومانيا وبعض الدول الأوربية مع اختلاف فى العاويل) لا يطعن فى دستورية القوانين بصفة أصدية بل بطريق الدفع الفرعى فقط Par voie d'exception أمام المحاكم العادية واثنا النظر فى دعوى من الدعاوى . فإذا حوكم الشخص مثلاً لمخالفة له من القوانين ودفع هذا الشخص اثنا محاكمته بعدم دستورية القانون الذى يحاكم من أحله فله محكمة التى تنظر الدعوى فخص هذا الدفع الفرعى ومائالى فخص دستورية القانون محل النزاع فإذا ثبت لديها أنه مخالف للدستور حقيقة امتنعت عن تطبيقه وبرأت الشخص المحاكم . فالحكم بعدم دستورية قانون من القوانين فى الولايات المتحدة لا يترتب عليه سقوط القانون بالنسبة للكافة بل فقط استعادته وعدم ترتيب أى أثر عليه فى الدعوى المعنية المنظورة بالقات أما القانون نفسه فيظل باقياً حتى تلغيه أو تعدله السلطة التشريعية . ولكن القضاء بعدم دستوريته خصوصاً إذا كان الحكم صادراً من محكمة عليا يشل فى الواقع من تطبيقه . ويحصل أحياناً أن تختلف أحكام المحاكم فى الدولة بخصوص دستورية قانون من القوانين يرى بعضها أنه غير دستورى ويرفض تطبيقه بينما يرى البعض الآخر أنه موافق للدستور بل قد تعير المحكمة الواحدة رأيها بعد فترة من الزمن وتقضى بدستورية قانون سبق أن حكمت بعدم دستوريته . ويترتب على ذلك أن القوانين تظل مدة طويلة فى حالة شك وأبهام حتى يقطع فى دستوريتها أو عدم دستوريها . وخص دستورية القوانين فى الولايات المتحدة ليس من حق المحكمة العليا الاتحادية وحدها (المؤلفة من ٩ قضاة : رئيس Chief justice وثمانية قضاة Associate justice بينهم رئيس الولايات المتحدة بموافقة مجلس الشيوخ) بل تمارسه

جميع المحاكم ^(١) وأسرفت بعض محاكم الولايات على الخصوص - حيث القضاء يميون بالانتخاب - في استعمال سلطتها هذه فقصت مثلاً إحدى هذه المحاكم بعدم دستورية بعض القوانين خطأ في العنوان ، وتوسعت المحكمة العليا الاتحادية نفسها في معنى عدم الدستورية لدرجة أثارت النقد وسخط كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية عليها ^(٢) خصوصاً وإن بعض الأحكام التي أصدرتها هذه المحكمة بعدم الدستورية لم تصدر منها إلا بأغلبية ٥ أصوات ضد أربعة Five to four أى بأغلبية صوت واحد فقط ^(٣) وهكذا يمكن لجنة قضاء أن يطلوا قانوناً صادراً من الكونغرس (البرلمان الاتحادى) ومنذ أوائل القرن الحالى كان نصيب عدد كبير من القوانين الاجتماعية والاقتصادية (كالقوانين المحددة لساعات العمل أو المقررة لحد أدنى لاجور العمال الخ . .) التي وضعها البرلمان الاتحادى Congress وأغبطت بها السلطة التنفيذية المثل لقضاء المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريتها . وهذا ما أصاب فئة غير قليلة من القوانين التي استصدرها الرئيس روزفالت الحالى تنفيذاً لبرنامج

(١) حق المحاكم في الولايات المتحدة بما في ذلك المحكمة الاتحادية العليا في فحص دستورية القوانين لم يكن مصوصاً عليه في الدستور بل تقرر بأحكام القضاء فيه وساعد على تقرير سوابقه في أوائل القرن الماضي قاضي القضاة Chief Justice أى رئيس المحكمة الاتحادية العليا جون مارشال (J. Marshall) وكانت أول مرة قضى فيها بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى لمخالفته لدستور الاتحاد سنة ١٨٠٣ في قضية " مررى ضد مديسون " (Marbury v Madison) وجاء في حكم المحكمة العليا حينئذ أن القانون الصادر من البرلمان خلافاً للدستور يعتبر باطلاً لا أثر له Null and void and of no effect . وملاحظ أن حق المحاكم في فحص دستورية القوانين أعترف به وطقته الولايات الداخلة في الاتحاد قبل أن يطبق في الاتحاد نفسه .

(٢) راجع في الموضوع كتاب العلامة الفرنسي Lambert الذي سماه " حكومة القضاة " Le gouvernement des juges ، إشارة إلى مدى سلطة القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية .

(٣) لذلك اتفق أحد أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكى (الشيخ وليم بوراى) في سنة ١٩٢٣ تعديل الدستور والنص فيه على أنه لا يمكن للمحكمة الاتحادية العليا القضاء بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى إلا بأغلبية ٧ أصوات من تسعة على الأقل .

«الانعاش الاقتصادي» الذي كرس لوضعه وتنفيذه مدة رئاسته الأولى ولذا صم الرئيس روزفلت منذ إعادة انتخابه في نوفمبر سنة ١٩٣٦ - يناير سنة ١٩٣٧ (لمدة أربعة سنوات أخرى) على السبيل لتعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا بقصد تقييد سلطاتها في فحص دستورية القوانين مقررًا «أن حكومة الولايات المتحدة يجب أن تكون حكومة قوانين لا حكومة قصاص»^(١) ولكن العيوب المتقدمة يجب أن لا تفسد الفوائد الجليلة المترتبة على سلطة المحاكم في رقابة القوانين فالرقابة المذكورة هي الطريقة العملية الناجمة لحل البرلمان منه على احترام الدستور وحماية الأفراد ضد القوانين الجائرة .

ولذلك نجد أن سلطة المحاكم في فحص دستورية القوانين كلما دفع امامها عدم دستوريتها من الأنظمة الآخذة في الانتشار الآن في كندا وأستراليا وجنوب أفريقيا ترفض المحاكم تطبيق القوانين المخالفة للدستور مع عدم وجود نص صريح بمسحها هذا الحق . وفي البرتغال ينص الدستور الحالي الصادر في سنة ١٩٣٢ مادة ١٢٢ (كدستور سنة ١٩١١ القديم مادة ٦٣) على ان للمحاكم الحق في الامتناع عن تطبيق قانون مخالف للدستور . وفي اليونان استتبع القضاء من عدم وجود نص صريح يحرم عليه فحص دستورية القوانين ثبوت حقه في ذلك، وهذا ما قرره المحاكم في رومانيا أيضاً (حكم محكمة النقض في ٣ فبراير سنة ١٩١٢ ومحكمة النقض الرومانية في ١٦ مارس سنة ١٩١٢) . وقد جاء دستور رومانيا الحالي الصادر سنة ١٩٢٣ (مادة ١٠٣) مؤيداً لهذا الحق ولكنه احتفظ به لمحكمة النقض وحدها جميع الدوائر

(١) وأداع لرئيس روزفلت في ١٠ مارس سنة ١٩٣٧ خطاباً بالراديو على الأمة الأمريكية انتقد فيه تحكم المحكمة الاتحادية العليا في القوانين والدستور جاء فيه « أننا لا نستطيع تسليم مصيرنا الدستوري الى رأى ضعة رجل يحشون على المستقل فيكرتون عليها الوسائل الضرورية لمعالجة الخلل ان المحكمة لم تكن تعمل كهيئة قضائية بل كهيئة سياسية والصعوبة لم تنشأ من المحكمة بصفها هي بل من أعضائها . وطلب من البرلمان الاسراع في درس مشروع الاصلاح القضائي الذي يسمح للرئيس بالحالة القصاصة على المعاش في سن السبعين .

بجنتمة . وعلى المكس لا زال المدع بعدم دستورية القوانين وسلطة المحاكم في الأخذ به موضع مناقشة وجدل في بلاد أخرى .

فخص دستورية القوانين في فرنسا ومصر . بالرغم من دفاع كثير من رجال الفقه الفرنسي (دوحى ، هنرى برتيلسى ، هوريو ، ميستر ، رولاند) عن حق المحاكم الفرنسية في فحص دستورية القوانين اذاما دفع أمامها بأن قانوناً ما جاء مخالفاً للدستور (كما هو الحال في امريكا) بحجة أن الدستور هو القانون الأعلى وأن السيادة يجب أن تكون له على سائر القوانين ، فإن المحاكم الفرنسية لم نجد بمد الشجاعة الكافية للاعتراف لنفسها بذلك الحق وفي الواقع القصة في فرنسا لا يتمون بالاستقلال الكافي بالرغم من عدم قابليتهم للعزل لا زال أمر ترقبتهم وقلمهم إلى حد كبير بيد السلطة التنفيذية الخاضعة بدورها للبرلمان . فالبرلمان الفرنسي يستطيع أن يخالف الدستور دون أن يخشى رقابة من جهة القضاء . وهالك علاوة على ذلك نصوص صريحة (كالسادة ١٢٧ قانون عقوبات فرنسي) تحول دون تقرير هذه الرقابة للمحاكم . وقد حاول كل من برتيلسى وهوريو عبثاً حمل القضاء الفرنسي على الدخول من خطته .

وما قلناه عن فرنسا نقوله أيضاً عن مصر فالرغم من أن الفقه المصري ^(١) يرى أن للمحاكم عدنا الحق في عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور إلا أن المحاكم نفسها لم تقص بذلك صفة لا تخجل الشك . لقد ذهب المشر برتوتون المنتشر بمحكمة

(١) اطروحة السلام دهمي وروايت ابراهيم ، مجموعة رسائل في الاظمنة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة (الرسالة الثانية) ص ٢٢ وما بعدها . والمشر برتوتون (المنتشر بمحكمة الاستئناف المختلطة) . في مهمة السلطة القضائية في المسائل الدستورية بالولايات المتحدة ونصر . محاضرة نشرت سنة ١٩٢٠ . وشكري نجيب La constitution Egyptienne et le Contrôle de la Constitutionabilité des lois رسالة للدكتوراه ، باريس سنة ١٩٢٩ (هذه الرسالة غامضة ولم يأت المؤلف بحكم مصري واحد يمكن أن يدل به حقيقة أن للمحاكم المصرية حق عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور) .

الاستئناف المختلطة إلى القول بأن القضاء المصري في أحكامه قد قرر أكثر من مرة حق المحاكم في فحص دستورية القوانين وعدم الأخذ بقانون مخالف الدستور وأشار إلى حكم محكمة النقض الأهلى في ٤ يناير سنة ١٩٢٤ (المجموعة الرسمية المجلد ٢٧ رقم ٦٣) وإلى حكم محكمة مصر الأهلية في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٩ (المضافة ١٩٢٩ - ١٩٣٠ ص ٨٧٧ رقم ٤٨٢) ولكننا رجعنا إلى هذين الحكمين فلم نجد أنهما حاسمان في الموضوع ولا يمكن الاستناد إليهما على وجه التأكيّد القول بأن القضاء عندنا يؤيد هذه النظرية. (١)

وبصح أن نشير هنا إلى قسرة وردت بالمذكرة الإيضاحية للرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٤ (بتعطيل بعض أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩١٢ الخاص بلائحة المضافة أمام المحاكم الأهلية) جاء فيها : « غير أن جماعة من المحامين اجتمعوا بوصف أنهم جمعية عمومية وادّعى أنهم حق البحث في دستورية القوانين في حين لا تملك ذلك أى هيئة قضائية في البلاد... » (٢) . طبعاً لا نود أن نعطي لفقرة واردة بمذكرة إيضاحية لأحد القوانين أو المراسيم بقوانين أكثر مما تستحق من الأهمية لكننا على كل شهادة من واضى هذه المذكرة (وزير الحفنة في ذلك الوقت وأعوانه) بأن حق البحث في دستورية القوانين لا تملكه أى هيئة قضائية في البلاد .

(١) الحكم الأول المشار إليه كفى بالقول أن القانون المطعون فيه لا يتعارض مع الدستور وهذا لا يدل منه حتماً أن المحكمة كانت ترخص تطبيقه لو أنه كان مخالفاً للدستور . أما الحكم الثانى فخاص بالماء الدستور للقوانين والمراسيم واللوائح السابقة على صدوره . وهذه العطفة (الماء قانون سابق قانون لاحق له) لا تتصل بموضوع بحث دستورية القوانين الذى يترخص قانوناً صادراً بعد صدور الدستور وبخالفه لا سابقاً عليه .

(٢) انظره مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية لثلاثة الأشهر الثلاثة من

سنة ١٩٢٤ ص ٢٢٢

أنتمنوف الرساتير من حيث مصرها : قد يصدر الدستور في شكل منحة من الحاكم *Const. octroyée* أو يكون نتيجة تعاقد *Pacte* بينه وبين الشعب (أو هيئة تتكلم باسم الشعب وتسل لحسابه) وأخيراً قد يكون وليد جمعية وطنية تأسيسية منتخبة من الأمة . وطروفت كل دولة هي التي تحدد اختبار الطريق الاول أو الثاني أو الثالث .

(١) **الدستور الصادر بسفل صفة :** فإذا كانت السلطة في الأصل مركزة في يد الحاكم أو الملك وأراد أن يشرك معه الأمة في الحكم متازلاً عن شيء من حقوقه فإنه غالباً يعطى أمته دستوراً في شكل منحة منه *Octroi* . امثلة ذلك دستور ٤ يونيو سنة ١٨١٤ الفرنسي الذي منحه لوى الثامن عشر لأمته بعد عودة الملك وسقوط نابليون بونابرت ، ودستور ١١ فبراير سنة ١٨٨٩ الياباني الذي منحه الميكادو (امبراطور اليابان) لشعبه ، ودستور سنة ١٩٠٦ الروسي ، ودستور سنة ١٨٤٨ الايطالي ودستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ المصري فقد صدر هو أيضاً بشكل منحة (أمر ملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣) حقيقة أن المخفور له الملك فؤاد ووزرائه لم يستقلوا بوضع هذا الدستور في مارس سنة ١٩٢٣ أصدر جلالة أمراً كريماً باعداد مشروع لوضع نظام دستوري يحقق التعاون بين الأمة والحكومة في إدارة شئون البلاد واستماتت الوزارة القائمة حينذاك (وزارة عبد الحالق ثروت باشا) في القيام بهذه المهمة بآراء لجنة مكونة من ٣٠ عضواً من خيرة رجال مصر ^(١) . لكن لا يمكن اعتبار هذه اللجنة المشكلة بطريق التمييز جمعية وطنية تأسيسية ويجب أن نراعى أنها لم تكلف بوضع الدستور فيه بل مشروعاً فقط . فضلاً بعد أن أتمت عملها ورفضت مشروعها الى

(١) ولذلك عرفت هذه اللجنة بلجنة الدستور أو لجنة الثلاثين ، وقد كوت لجنة فرعية من أعضائها سميت بلجنة " المبادئ العامة " كان من بين أعضائها مع حفظ الألقاب : عبد العزيز فهمي وعلي ماهر ومحمد علي علوي وعبد اللطيف المكناتي وتوفيق دوس وعبد الحميد مصطفى وعبد الحميد بدوي والشيخ بخيت وارايم الهلباوي الخ وعقدت جلساتها برئاسة المرحوم رشدي باشا وكان معظم أعضاء لجنة الثلاثين من حزب الاحرار الدستوريين أما الوفد والحزب الوطني فرفضوا أن يشتركوا في أعمال هذه اللجنة

الحكومة عرضت هذه على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة الحفانية فأدخلت عليه عدة تعديلات ثم صدر به الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ « بوضع نظام دستوري للدولة المصرية » ولذا بالرغم من الظروف المختلفة التي لازمت صدوره (التبليغ البريطاني الذي بلغ الى عظمة السلطان فؤاد - حلالة الملك فيما بعد - في ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، قوة الثمور الوطني مما جعل من الضروري اشراك الشعب بصفة حدية في إدارة الحكم ، استعانة الحكومة بلجنة الثلاثين الخ) لا شك عندنا أن الصفة العالية في دستور سنة ١٩٢٣ الحالي هي صفة المنحة من الحاكم .

ولا يترتب على صدور الدستور بشكل منحة أن يكون للحاكم الذي منحه - أو بعبارة أخرى للملك - الحق في سحبه ثانية في أي وقت شاء . فان الدستور بمجرد صدوره وتنفيذه تتعلق به حقوق الأمة ولا يمكن تعديله بعد ذلك الا بموافقة الأمة أو نوابها لانياء على أرادة الملك وحده ، هذا اذا لم ينص الدستور على طريقة تعديله أما اذا نص على ذلك فيجب اتباع احكامه . فبحسب دستورنا المصري مثالا (مادة ١٥٧) لا يجوز تعديل الدستور الا باتفاق كل من الملك والبرلمان معا بالطريقة التي سبق لنا الاشارة اليها .

وضمانا لاحترام الدستور تنص معظم الدساتير على وحبوب حلف رئيس الدولة الميمين على احترامها فجاء في المادة ٥٠ دستور مصري مثالا قياسا على ما قرره الدساتير الملكية الأخرى أنه قبل أن يباشر الملك سلطه الدستورية يحلف الميمين الآتية امام هيئة المجلسين مجتمعين « أحلف بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » . ولكن ليس لهذه الميمين في الواقع قيمة عملية كبيرة فأنها لم تحمل دون تعطيل دساتير عديدة (مثال ذلك تعطيل دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ عندنا عدة مرات ثم العاؤه بالأمر الملكي رقم ٧٠ الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الى أن أعيد ثانية في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد جهد وجهاد) .

(٢) الدستور الصادر بشكل نفاذ بين الملك والأمة : (Pacte) أمثلة ذلك كثيرة في تاريخ انكلاترا حقيقة أن الدستور الانجليزي معطيه غير مكتوب لكن

هناك كما رأينا نصوصاً عديدة مدونة فالعهد الكبير Magna Carta (١٢١٥) مثلاً صدر بشكل تعاقد بين الملك جون والأشراف الذين ثاروا في وجهه وهرموا جيوشه . ودستور سنة ١٨٣٠ الفرنسي - جاكس دستور سنة ١٨١٤ الموسوع - كان نتيجة تعاقد بين نواب الشعب الفرنسي الذين اجتمعوا بالرغم من حل مجلسهم ، والدوق أورليان الذي قبل أن يعتلي العرش باسم لوي فيليب بعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ وتنازل ابن عمه شارل العاشر .

وقد كان الشكل التعاقدى ظاهراً حتى في مراسم (بروتوكول) حفلة تصليب الملك الجديد نفسها ففي ١٤ اغسطس سنة ١٨٣٠ حضر الدوق أورليان الى قاعة مجلس النواب ولم يجلس على العرش مباشرة بل على مقعد أعد بجانبه وبعد أن تلى عليه الدستور ووافق عليه وأقسم اليمين على احترامه إنتقل إلى كرسي العرش ونودي به من تلك اللحظة ملكاً على فرنسا .

(٣) طريق الجمعية التأسيسية الوطنية : هذه الطريقة أكثر ديموقراطية هلا شك من الطريقتين السابقتين ولذا فهي أكثر منهما انتشاراً الآن ومعظم الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى كانت من وضع جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض بواسطة الشعب ، كالدستور الألماني (دستور فيمر سنة ١٩١٩) والنمساوي (١٩٢٠) والبولوني (١٩٢١) والتشيكوسلوفاكي (١٩٢٠) والاسباني (١٩٣١) ودساتير استونيا وليتوانيا ولتوانيا وتركيا وغيرها . واذا كان دستور سنة ١٨١٤ الفرنسي صدر بشكل منحة من الملك ودستور ١٨٣٠ بشكل تعاقد بين الملك وممثلي الأمة فدستور سنة ١٨٧٥ الجمهوري الحالي كان من عمل جمعية وطنية إنتقدت أولاً في بوردو في ٨ فبراير سنة ١٨٧١ ثم تابت جلساتها في فرساي بضواحي باريس حتى إنتهت من وضع القوانين الدستورية لثلاث ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ . وقد يظن البعض أن الدساتير التي من وضع جمعية وطنية أطول عمراً وأكثر ثباتاً من غيرها ولكن ليس ذلك شرطاً أساسياً ولا قاعدة عامة والمبرة في النهاية بملامحة الدستور لظروف وتاريخ الدولة التي وضع لها وأخلاق وميول وعادات سكانها وبقدر يقظة الرأي العام وقوته فيها .

الباب الأول

الدولة وأركانها

من الوجهة الدستورية

الفصل الأول - الدولة

نريد أن نشير في هذا الفصل بإيجاز إلى الموضوعات الآتية : ١ (الدولة وأركانها (الشعب ، الأرض *Territoire* ، قيام سلطة يخضع لها المجموع) ٢ (أصل الدولة (نظرية القوة والتخلب ، فكرة العقد الاجتماعي ، فكرة العائلة ، نظرية التطور التاريخي الطبيعي) ٣ (الشخصية المعنوية للدولة *La personnalité morale* ٤ (سيادة الدولة *La souveraineté* ٥ (أنواع الدول .

١ - تعريف الدولة وأركانها . عرف العلامة السوسي - الألمانى بلنتشلي الدولة بأنها « جماعة مستقلة من الأفراد المجتمعين الذين يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة »^(١) : وعرفها الرئيس ولسن في كتابه *The State* بأنها « شعب منظم خاضع لقانون يقطن أرضاً معينة » ويمكننا أن نعرفها بدورها بأنها « جماعة كبيرة من الناس تقطن على وجه الاستقرار بقعة معينة من الكرة الأرضية وتخضع لحكومة منظمة تتولى المحافظة على كيان تلك الجماعة وتدير شؤونها ومصالحها العامة » ومن هذه التعاريف التشابه نرى أن الأركان الأساسية للدولة ثلاثة : ١ (السكان أو الجماعة البشرية ٢ (الأرض أو الأقليم ٣ (قيام هيئة حاكمة ذات سلطة نافذة في الجماعة .

(١) Bluntschli, Théorie générale de l'Etat.

(١) السطوة : لا وجود للدولة بدون جماعة بشرية أى مجموع من الأفراد والعائلات ، فلا يكفى الفرد الواحد أو العائلة الواحدة لتكوين الدولة ، ومع أنه لا يوجد حد أدنى ثابت لعدد السكان كما كان يشترط ذلك بعض الكتاب القدماء (أرسطو ، افلاطون) إلا أنه لا ينصور مع ذلك قيام دولة بجنى الكلمة بدون توفر العدد الكافى من الأفراد والعائلات (بضعة آلاف على الأقل) لتقسيم العمل بينهم على وجه يكفل بقاء هذه الدولة وتصريف شئونها .

والدول المصرية كثيرة السكان بعكس الدول أو المدن الاغريقية القديمة مثلاً . ومع هذا فالمارق كبير جداً ، حتى فى الوقت الحاضر ، بين أمارة كأمارة ألدور (عدد سكانها ٦٠٠٠) أو سان ماران (١٣٩٩٩) أو مونكو (٢٤٩٢٧) وبين دولة كالمانيا عدد سكانها يزيد على الخمسة والعشرين مليوناً أو المملكة المتحدة (إنجلترا واسكتلندا) ٤٦ مليون نسمة ، أو اتحاد جمهوريات السوفييت (روسيا) الذى بلغ سكانه فى سنة ١٩٣٥ ، ١٧٠ مليوناً . ووفرة العدد من العوامل التى تساعد على بسط نفوذ الدولة وإعلاء شأنها وكنيتها فى ميدان السياسة الدولية ولقاتهم دول عديدة كأيطاليا وألمانيا بزيادة النسل وبمحاورة الأسباب المؤدية إلى قصه .

وينشأ عن استقرار الجماعة البشرية فى بقعة معينة من الأرض مع مرور الزمن وخضوعها لنفس السلطة الحاكمة عدة روابط ، وتراث مشترك من المبادئ والطباع والأخلاق والإحساسات والذكريات ، ومباراة أخرى تتكون من الجماعة المذكورة « أمة Nation » متميزة بصفاتها وطاها الخاص ومصالحها المشتركة عن بقية الأمم . وما يساعد على سرعة تحقيق ذلك وحدة الجنس Race واللون والدين واللغة وحسن سياسة الهيئة الحاكمة . ولكن قد يمر زمن طويل قبل أن تندمج جميع العناصر البشرية المكونة للدولة من الدول فى أمة واحدة منحددة الشعور ، وقد لا تسمح الظروف بهذا الاندماج ، وهذا مصدر خطر للدولة ^(١) فالدولة والأمة ادن شيئان :

(١) لقد انقرضت الامبراطورية العثمانية القديمة لأنها لم تستطع ادماج الشعوب المختلفة الخاضعة لسيادتها فى أمة واحدة وفى الواقع لم يكن ذلك هيناً لاختلاف هذه الشعوب لغة ودينياً وجنساً إختلافاً كبيراً .

الدولة رابطة أو وحدة قانونية أما الأمة فوحدة نفسية، جماعة من الناس متحدة المدنية تربط أفرادها الأحاسات المتشابهة والرغبة المشتركة في العيش معاً^(١)، وهذا ما عناه رينان (Renan) فيلسوف فرنسا الكبير بقوله :

*Une Nation est une âme, un principe spirituel résultant des complications profondes de l'histoire'' (٢)

وقد تكون الدولة الواحدة من عناصر كانت تابعة في الأصل لعدة أم وأحسن مثل على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية فهي خليط أو « كوككتيل » كما يقول الأمريكيان من أجناس وشعوب مختلفة ومع ذلك كوّنت الحياة المشتركة من هذه العناصر المتباينة أصلاً أمة جديدة حية هي الأمة الأمريكية. وعلى العكس ليست كل أمة دولة فقد عاشت الأمة البولونية زمناً طويلاً ولم تكن هناك دولة بولونية حتى هبتها من جديد معاهدة فرساي بعد إنتصار الحلفاء في الحرب العظمى . وهناك أم موزعة بين دول مختلفة كالأمة الألمانية ، فجزء الأ أكبر منها يدخل في تكوين دولة ألمانيا (الريج) الحالية ، وجزء منها يكون دولة النمسا (وقد حرمت معاهدة سان جرمان ضم النمسا وألمانيا معاً حفظاً لسلامة الدول الأخرى ولو أن هذا المع يخالف مبدأ تقرير المصير) وهناك ما لا يقل عن ثلاثة ملايين الماني خاضعين الآن لقوة تشيكو-لوفاكيا، هذا خلاف العناصر الألمانية الخاضعة لدول بولونيا وفرنسا (الأنازاس) وبلجيكا (بجهة أوبن وملبيدي) والدنمارك (شلويج) .

وإذا نظرنا إلى « الأمة العربية » نجد أنها موزعة الآن بين عدة دول أو

(١) " Le vouloir-vivre collectif " حسب تعبير هيري هوزر

H. Hauser, le principe des nationalités, P 7.

(٢) من ها يظهر الفرق بين الأمة Nation والجنس Race الأمة وحدة نفسية مبنية على الرغبة المشتركة في العيش معاً كما قلنا أما الجنس فأساسه اختلاف النش من حيث الخلقة والشكل ولون البشرة وتركيب عظام العظمة الخ يرعم الألمان أنهم من أصل آري صميم بعكس الشعوب الأخرى وهذا ما حدا بهم إلى اصطهاد الأجاس السامية وخصوصاً اليهود وطردهم من ألمانيا .

وحدات سياسية : الحجاز ونجد ، اليمن ، العراق ، شرق الأردن ، سوريا ، لبنان ، فلسطين . وكان لهذه التجزئة السياسية أثرها إذ أخذ سكان بعض هذه الدول على الأقل (العراق مثلاً) يشعرون بأن لهم مصالح متميزة عن جيرانهم ولو أن البعض لا زال يحلم بإحياء الوحدة العربية من جديد. ولم نشأ أن نذكر مصريين الدول المتقدمة أذ للأمة المصرية تاريخ قديم سابق على فتح العرب لها قرون ؛ ومع الزمن إندمجت العناصر العربية التي استوطنت مصر بعد الفتح الإسلامي بالسكان الأصليين وتكون من مجموعهم ومن الأتراك أو الشراكسة الذين استوطنوها فيما بعد ، تحت الحكم العثماني ، الأمة المصرية الحديثة ؛ وقد صقلتها الحوادث الأخيرة ووحدت بين صفوفها وأرالت ما كان بين أفرادها من فروق دينية أو غير دينية وأصبح الوطن في جميع قلوب المصريين المرتبة الأولى وأصبحت الأمة المصرية حقيقة محسوسة لا تخفى الشك .

(٢) **الترسيم أو التقسيم** la Territoire : لا بد لوحود الدولة من بقعة أرض تسيطر عليها ويستوطنها سكانها بصفة مستمرة فالقبائل الرحل لا يمكن أن تكون دولة ما دامت تنقل من مكان إلى آخر ، فإذا استقرت في مكان معين وأخلدت إليه وانتقلت من طور البداوة الى طور الحضارة عندئذ تصبح الظروف سبباً لتكون الدولة . وكذلك اليهود وإن بعضهم وحدة الجنس Race لا يكونون دولة لأنهم مشتتون في بقاع الأرض ولكن منذ الحرب العظمى استقر الرأي على إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين (تصريح بلفور الشهير) ، ووضعت البلاد المذكورة تحت الانتداب البريطاني لتحقيق هذا الغرض ، ولا زالت هذه الفكرة تثير إشباعاً كثيرة همرة اليهود إلى فلسطين خصوصاً بعد اضطهاد ألمانيا النازية لهم وبعوقها النزاع وتنازع البقاء بين العناصر العربية واليهودية .

ولا يقصد بالأرض أو الأقليم - (كركن من أركان الدولة) - اليابسة فقط بل المياه الساحلية أيضاً كما يحددها القانون الدولي العام (ثلاثة أميال بحرية على الرأي الغالب) والمناطق الجوية التي تلو كل من الأرض والمياه الساحلية المذكورة .

واختلف الكتاب في التكيف القانوني لعلاقة الدولة بإقليمها ؛ فالبعض يرى أن حق الدولة على إقليمها هو حق ملكية *dominium* بحق كل مالك على ملكه . ويرى البعض الآخر أنه حق سيادة *imperium* لا حق ملكية ، والنظريات الحديثة ترمي إلى اعتبار أن الأقليم هو المنطقة الجغرافية التي يصح للدولة داخلها أن تستعمل دون غيرها سلطتها على الأفراد فهو الحد لامتداد سلطان الدولة ليس إلا ولذلك سميت

هذه النظرية : *La théorie du territoire élément-limite* .

ولا حاجة بنا إلى بيان أهمية الأقليم كركن من أركان الدولة فانا إذا ذكرنا مثلا «فرنسا» انصرف ذهنا في الحال إلى البقعة الجغرافية المعلومة التي تحمل هذا الاسم ، وإذا قلنا « مصر » فكربا في الحال في وادي النيل ، خصبه وجده ، مياهه وسيلاته . وكما تختلف الدول اختلافا كبيرا من حيث عدد السكان تختلف أيضا من حيث المساحة فدولة كالإانيا مثلا لا تزيد مساحتها عن ٢٧٥٣٨ كيلو مترا مربعا فبالها دولة كالصين مساحتها ٩١.٤٣١.٤٣١ كيلو مترات مربعة ^(١) وكما اتسعت مساحة الدولة كلما كانت الحاجة أمس إلى تقسيمها أقساما إدارية مختلفة تسهلا لأدارتها . وقد تنمى هذه الأقسام باستقلال داخل كبير في إدارة شئونها (اللامركزية) . وقد يكون لكل منها دستور وبرلمان خاص وجيند تتحول الدولة من موحدة إلى اتحدادية ونسعى هذه الأقسام جيندولابات أو دويلات كما سنرى (انظر الدولة الاتحدادية) .

(٣) قيام هيئة حاكمة يخضع لها المجموع : لا يمكن إستقرار جماعة كبيرة من الناس على قطعة معينة من السكرة الأرضية لكي تكون هناك دولة بل لا يتم ذلك إلا إذا ظهرت في هذه الجماعة سلطة عليا (سواء كانت مكونة من فرد واحد أو أكثر) تكون لها الكلمة النافذة في الجماعة ، تتولى شئونها وتقوم بتدبير وإدارة «المصالح العامة» *(Services publics)* ^(٢) . ولا يشترط أن يكون قيام هذه السلطة برصاص المجموع فأيا

(١) لا يوجد حد أدنى لمساحة الدولة لكن يلزم على الأقل أن تكون هذه المساحة بحيث تسمح بأقامة المرافق العامة اللازمة للجماعة

(٢) لعكرة المصالح العامة *services publics* أهمية كبيرة الآن ولذلك يلزم عدم أهمال هذه الفكرة في تعريف الدولة .

سلطة كانت قادرة على إلزام الجميع باحترام أرادتها ولو بالقوة والتهديد فهي صالحة لتكوين الدولة متى توفرت الأركان الأخرى المتقدمة . وهذه الهيئة الحاكمة إما أن تكون وطنية أي لها حنية الأفراد الخاضعين لها ولا تخضع هي لأي سلطة أجنبية أخرى وفي هذه الحالة تكون الدولة أو الجماعة السياسية مستقلة سيادة نفسها . وإما أن تكون هذه الهيئة الحاكمة أجنبية أو خاصة لسلطة أجنبية وحيث يكون استقلال الجماعة السياسية ناقصاً (حالة الدولة المحمية أو التابعة أو الخاصة لا يتداب) أو معدوماً تماماً فلا يكون هناك دولة بل مستعمرة (Colonie) ولهذا كله أثره في الحياة الدستورية للجماعة كما سنرى في الفصل التالي .

والأركان الثلاثة المتقدمة كافية لتكوين الدولة في نظر القانون العام الداخلي ولكن إذا نظرنا للدولة من وجهة القانون العام الخارجي أو القانون الدولي العام لوحدها أن هناك ركناً رابعاً هو ضرورة اعتراف الدول بالدولة الجديدة متى توفرت أركانها المتقدمة . وينتج عن هذا الاعتراف تبادل التمثيل السياسي والاقصلي معها وقبولها كعضو في جماعة الدول . ولكن الاعتراف في الحقيقة لا ينشأ الدولة من العدم بل هو إقرار بحالة واقعة فتى توفرت أركان الدولة التي درسناها وحسب على الدول الأخرى الاعتراف بوجودها . ويعد إمتناعها أو إمتناع بعضها عن ذلك عملاً عدائياً ضد الدولة الجديدة .

٢ - أصل المصطلح : البحث في أصل الدولة ومشتقها Origine de l'Etat من الموضوعات التي كثيراً ما طرقتا المشتغلون بالمسائل الاجتماعية منذ القدم وهو في الواقع أدخل في علم الاجتماع Sociologie منه في علم القانون الدستوري إذ هذا الأخير يفترض وجود الدولة ولا يهتم كثيراً بكيفية نشوتها في العصور الأولى . وأهم النظريات التي أراد بها أصحابها تفسير ظهور هذه الجماعة السياسية التي نسميها الآن « الدولة » (Etat , The State) أربعة : (١) نظرية القوة والتغلب (٢) فكرة العقد الاجتماعي (٣) فكرة العائلة (٤) نظرية التطور

التاريخي الطيبي^(١). ومنظمها لا يفسر فقط أصل الدولة بل أيضاً أساس الحكومات.

(١) نظرية القوة والتغلب : يحصل هذه النظرية أن نشوء الدولة إنما كان بالقوة والاكراه أى طريق المنفعة فالدولة إذن في مراحلها الأولى هي نظام اجتماعي فرضه شخص قوى أو فريق غالب على فريق مغلوب ومن الذين دافعوا عن هذه الفكرة الكاتب الألماني « اونهيمير »^(٢) والفرنسي « شارل بودان »^(٣) وهي وإن كان لها أساس من التاريخ - ولا زال للقوة والحروب أثر كبير في تكوين الدول والحكومات في الوقت الحاضر - إلا أنه من المعالة نسبة ظهور الدولة الى عامل القوة وحده .

(٢) فكرة العقد الاجتماعي : يرى أصحاب هذه الفكرة أن الأفراد في العصر الأول (السابق على ظهور الدولة) كانوا يعيشون في حالة الطبيعة والفتنة غير مقيدون بقوانين وضمة ولا خاضعين لمبر أحكام القانون الطيبي الذي تمليه عليهم فطرتهم ولكنهم اضطروا الى الخروج من هذه الحالة واتفقوا على إيجاد نظام اجتماعي ينصع فيه كل فرد لحكم المجموع مقابل قيام المجموع بحمايته ، ويتنازل فيه عن حريته الطبيعية مقابل تمتعه بالأمن المكفول بحياة الجماعة المنظمة . وهكذا ظهرت الدولة . ويفرق بعض أصحاب هذه النظرية بين العقد الاجتماعي الذي أنشأ الجماعة السياسية نفسها (الدولة) والعقد السياسي الذي أنشأ السلطة التي تتولى الحكم داخل الدولة . ولقد أشار روسو إلى ذلك بقوله « يحسن بما قبل أن نبحث كيف أختار الشعب لنفسه ملكاً أن نعرف أولاً كيف صار الشعب شعباً . لأن هذا العمل الأخير السابق بطبيعته على الأول هو بحكم الضرورة الأساس الصحيح للجماعة »^(٤) ولكن هناك

(١) أطر على الخصوص :

Marcel de la Higne de Villeneuve, Traité Général de l'Etat, Tomo I, P. 35 et s :

وباللة العربية : علم الدولة فلم احدويقي. الجزء الأول في أصول الدولة وتطورات فكرتها.

(2) Oppenheimer, l'Etat

(3) Charles Boudant, Le droit individuel et l'Etat

(4) Contrat Social. Livre I, Ch. V

من لا يفرق بين هذين « القدين » ويطلق عبارة « العقد الاجتماعي » على كليهما .

(٣) فكرة العائدة : ليست هذه الفكرة - ك تفسير لظهور الدولة - بالحديثة ولا بالمستغربة . وإذا كانت الأديان المعروفة أجمعت على أن الحياة البشرية كلها إنما صدرت عن اثنين (آدم وحواء) فلم لا يسند البعض نشوء الدولة وأصل الجماعة السياسية الى عائلة مخضبة إستوطنت بقعة من الأرض ثم اتسع نطاقها بالتناسل على مر السنين ؟ وشجع هذه الفعكرة بعض التشابه الموجود بين الدولة والعائلة فالروح القوي الذي يجمع بين أهل الدولة الواحدة يشبه الروح العائلي وإنما في صورة أكبر وأضخم . وسيلطان الأب يلوح كأنه التواة الطيحية لسيادة ولي الأمر أو الحاكم . ولذا قال جان بودان الفرنسي « إن العائلة هي المصدر الصحيح الأصل لكل جمهورية - يقصد دولة - فضلا عن أنها أهم عنصر فيها » (١)

(٤) نظرية التطور التاريخي . وهي الممنعة عند أكثر الكتاب المصريين وأقرب النظريات المقترحة الى الحقيقة والمقول . فالدولة لم تنشأ طرفة ولا يمكن الرجوع بها الى عهد معين في التاريخ كما تزعم نظرية العقد الاجتماعي كما لا يمكن الجزم بأن أصل الدولة يرجع الى عامل واحد معين بالقوات كالقوة أو العائلة مثلا . بل الواقع أن كل العوامل تعاونت على إيجادها واستلزم ظهورها مرور زمن كبير وساعد على ذلك ميل الفرد الغريزي الى الاجتماع وشعوره بالحاجة الى الانضمام لأمثاله لتبادل المنافع والخدمات والدفاع عن كيانهم ضد خطر أو عدو مشترك . فالدولة إذن عبارة عن نمو طبيعي تطور على تعاقب المصور حتى وصلت الى الحالة التي هي عليها الآن (٢)

٣ - الشخصية المعنوية للدولة : المقصود « بالشخصية » في نظر القانون القدرة أو الأهلية للتمتع بالحقوق وتحمل الواجبات . وهذه القدرة أو الأهلية لا يختص

(1) Jean Bodin, 1530 - 1596, Les six livres de la République .

(2) Voir, Burgess, Political Science And Constitutional Law

بها الأفراد أى القدرات الآدمية فقط بل أيضاً الجماعات إذا توفرت فيها شروط معينة^(١). فالشركات فى القانون الخاص (المدنى والتجارى) والأقسام الادارية فى معظم الدول كالديريات والبلديات « أشخاص » فى نظر القانون ما دامت تملك وتعاقد وتحمل مسؤولية أعمالها كالأفراد ، ولكنها بايعة الحال ليست أشخاصاً آدمية بل معنوية *personnes morales* فقط . فالشخص المعنوى إذن شخص قانونى مميز عن الأفراد العاديين الذين يدخلون فى تكوينه يمكن أن يكون له حقوق وعليه واجبات . وقد نص دستورنا المصرى مدسنة ١٩٢٣ مادة ١٣٢ على اعتبار « المديرىات والمدن والقري فىما يخص مباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً لقانون العام بالشروط التى يقرها القانون وتمثلها بمجالس المديرىات والمجالس البلدية المختلفة . . . » وهذا النص لم يذكر الدولة لكن لا حاجة فى الواقع لأن تترف الدولة انفسها بالشخصية المعنوية فذلك مفروض ضمماً بدون نص .

ومع ذلك فقد كانت ولا زالت فصكرة الشخصية المعنوية على وجه العموم وشخصية الدولة بوجه خاص موضع جدل ومناقشات بين الكتاب والفقهاء فمنهم من يرى الاحتفاظ بهذه الفكرة إما على أنها مجرد مجاز وافتراض (*fiction*) يفترضه القانون أو على أنها حقيقة بحسب التسليم بها^(٢) . ومنهم من يقول بحسب الاستثناء عنها نهائياً ومن هذا رأى الأخير جاستون جيز وليون دوحى . فالدولة فى نظر هذين العالمين الكبيرين ومن يرى رأياً ليس شخصاً معنوياً لأن هذه الشخصية لا وجود لها إنما الموجود والملموس هم الافراد وإقسام السكان فى الدولة الى حكام ومحكومين فاذا أتى الحكم عملاً من الاعمال فى حدود القانون والاختصاص الممنوح لم فان هذا للعمل أو التصرف يلزم الجماعة السياسية بدون حاجة للاتجاء الى فكرة

(١) أم هذه الشروط : وجود مصالح للجماعة متميزة عن مصالح كل فرد من الأفراد الداخلين فيها على حدة ، وجود عضو أو هيئة تقرر عن إرادة الجماعة كمجلس إدارة الشركة مثلاً ومديرها بالنسبة للشركات المدنية والتجارية ومجلس المديرية بالنسبة للمديرية الخ ، إعراف الدولة بالشخصية المعنوية للجماعة المذكورة .

(2) *théorie de la réalité*

الشخصية المعنوية والادعاء بأن الدولة هي التي تعاقدت وهي التي تصرفت وقررت الخ. وإن كنا لا نود الخوض في هذه المناقشات الفقهية إلا أننا نرى مع ذلك أن لنظرية الشخصية المعنوية من الفوائد ما يبرر الاحتفاظ بها . ١٠) فلا اعتراف للدولة بالشخصية المعنوية بشر أولاً بأن الدولة وحدة قانونية لا مجرد حكام ومحكومين . ٢) هذه النظرية تقرر أن السلطة التي يستعملها الحكام ليست حقاً لهم بل إنهم إنما يستعملون حقوق الدولة وإمكانياتها فالحاكم إنما يأمر وينهى لمصلحة الدولة أى المجموع فلا يجوز له إذن استعمال السلطة في سبيل مفعنه الشخصية . ٣) تحفظ هذه النظرية للدولة صفة الدوام والاستقرار بالرغم من تغير شكل الحكومة فقد تحولت الحكومة من ملكية الى جمهورية أو العكس بدون أن يؤثر ذلك على استمرار الدولة لأن للدولة شخصية مستقلة عن أشخاص حكامها . ٤) تفسر لنا هذه النظرية لماذا تظل الدولة مقيدة بمبادئها والتزاماتها لمدد طويلة بالرغم من إقراض الأشخاص الذين تعاقدوا باسم الدولة فإن هؤلاء لم ينافقوا لمصلحتهم بل باليابة عن الدولة وطالما أن هذه باقية فالتزاماتها مستمرة إلى أن تلتى أو تعدل أو تنتهى مدتها . لقد حاولت روسيا البشفية التخلص من الديون والتعهدات التي تحملت بها الحكومة القيصريّة القديمة بحجة أن نظام الحكم قد تغير كله ولكن لا قيمة لهذه الحجة من الوجهة القانونية لأنه بالرغم من تحول روسيا من حكومة قيصريّة رأسمالية الى جمهورية اشتراكية بشفية فإن الدولة نفسها لم تفرض .

٤ - سيادة الدول : تمتاز الدولة عن سائر الجماعات الأخرى بما يسمونه السيادة أو السلطان La Souveraineté ومعنى ذلك أن لها الكلمة العليا والأخيرة على سائر الجماعات والهيئات والأفراد الموحدين داخل حدودها . فإذا نظرنا إلى الأقسام الإدارية في الدولة كالمديريات مثلاً نجد أنها تستمد سلطتها وإختصاصاتها من الدولة نفسها وتنازل من هذه الأخيرة كما أنها خاضعة لها ويمكن للدولة بقانون أن تغير وتبدل في إختصاصات هذه الأقسام الإدارية كما تشاء . أما الدولة فأنما تستمد

اختصاصها من نفسها أو من القانون الدولي مباشرة^(١) لا من سلطة أخرى أعلى منها. وليادة الدولة مظهران: السيادة الداخلية وهي التي رأيناها ومعاها كما قلنا عدم خضوع الدولة لأي سلطة أخرى داخل حدودها لأنها هي السلطة العليا. والسيادة الخارجية ومؤداها استقلال الدولة عن الدول الأخرى. ولكن السيادة الخارجية درجات فقد تنفقد الدولة بعض مظاهر السيادة الخارجية دون أن تكف عن أن تكون دولة لاحتفاظها ببعض الآخر من هذه المظاهر. ومنعاً لاستبداد الدولة - اعتماداً على سيادتها - بحقوق الأفراد حاول الكتاب وضع حدود مقبولة لهذه السيادة ووضعوا لذلك نظريات عديدة كمظرية التحديد الذاتي L'auto-limitation التي قال بها العالمان الألمانيان Von Ihering و Jellinek^(٢)؛ وفكرة القانون الطبيعي (وعرفوه بأنه مجموعة بسيطة من المبادئ عليها العدالة ويوحى بها العقل السليم تلزم الشارع نفسه)؛ ونظرية حقوق الأفراد الطبيعية التي أخذت بها دساتير الثورة الفرنسية.^(٣) ولكن حير ضمان على منع استبداد الدولة هو تنظيمها تنظيمياً يمنع هذا الاستبداد. ومن المسلم به أنه يصعب الوصول إلى حماية حقوق الأفراد إذا كانت السلطات كلها

(١) لقد أدى تطور القانون الدولي وإنشاء هيئات دولية عالمية كمصفاة الأمم ومحكمة العدل الدولية الخ إلى تقييد سيادة الدولة تبعاً للالتزامات الجديدة التي تمهدت بها بدخول العصبة أو قبول الانضمام إلى المحاكم الدولية مثلاً. ولذلك يقول بعض الكتاب أن السيادة الآن ليست لكل دولة على حدة بل للقانون الدولي كله لأنه إلى حد ما يحدد اختصاصات الدول. (٢) مؤدى هذه النظرية أن الدولة نفسها تقبل عتارة بعض القيود لسلطانها كلها وجدت ذلك في مصلحتها.

(٣) مؤدى هذه النظرية أنه توجد حقوق طبيعية للأفراد لم يكنسها هؤلاء من الدولة بل هي ملازمة لأشخاصهم ككآدميين وعليه فيحكمهم الاحتجاج بهذه الحقوق على الدولة نفسها ويجب على الدولة احترام هذه الحقوق. وقد جاء في إعلان حقوق الإنسان المرفق بدستور ٣ ستمبر سنة ١٧٩١ الفرنسي أن العرص من الدولة هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية Droits naturels et imprescriptibles de l'homme وهذه الحقوق هي الحرية والملكية، والأمن، ومقاومة الاضطهاد أو الظلم. وهذه النظرية تناقص تماماً المذهب الشائع الآن في كل من إيطاليا الفاشية وألمانيا النازية والذي لا يعرف حداً لسلطة الدولة على الأفراد وحرياتهم في يد الدولة تفعل بها ما تشاء.

محصورة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولكن يسهل ذلك إذا وزعت وظائف الدولة بين هيئات مختلفة تراقب بعضها بعضاً . هذه هي الفائدة العملية الكبرى لنظرية فصل السلطات التي سنتكلم عنها في موضع آخر . فصل السلطات إذن هو إحدى الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد ضد استبداد الدولة . وثبتت ضمانة أخرى سبق الإشارة إليها وهي الدساتير المكتوبة الجامدة والدساتير المكتوبة في أحد ذاتها تساعد كثيراً على تحديد سلطة الدولة فإذا كان الدستور جامداً - أي لا يمكن تنقيحه إلا بطريقة مخصوصة - أدى ذلك إلى تقييد سلطة البرلمان نفسه وهو الذي يخشى منه الشطط والتعسف في الوقت الحاضر بينما كان الخطر آتياً في الماضي من جهة السلطة التنفيذية أو الملك . ويجب أن نسلّم في نهاية الأمر أن الصمان الأخير لحقوق الأفراد ضد تعسف الدولة هو يقيّة الرأي العام . فإذا كان الرأي العام متوراً بقطاً أمكنه أن يرغم أصحاب السلطة في الدولة على احترام القانون . فالبرلمان الانكليزي مثلاً لا حد لسلطانه قانوناً ومع ذلك فهو لا يجسر عملياً أن يضع قانوناً يبيع تعدد الزوجات مثلاً أو يلغى المحاكم أو يسمع بسجن الأفراد بدون محاكمة قضائية لأن مجرد التفكير في ذلك يؤدي إلى ثورة الرأي العام عليه .

٥ - أنواع الدول : كان بحثنا للآن قاصراً على النظرية العامة للدولة بدون تعرض لأنواع الدول المختلفة مع أن الدول كما هو معلوم تنقسم إلى أقسام عديدة . فمن حيث السيادة أو السلطان تنقسم الدول إلى دول تامة السيادة وإلى دول ناقصة السيادة . والدول الناقصة السيادة قدما على أنواع فهناك الدولة المحمية (Etat Protégé) والدولة التابعة (Etat Vassal) والدولة الواقعة تحت الانتداب (Etat sous Mandat) والممتلكات الحرة أو الدومينيون (Dominion) ^(١) ويلحق بالدولة ناقصة السيادة

(١) هذه التسمية الأخيرة قاصرة على بعض أجزاء الامبراطورية البريطانية : كندا ، أستراليا ، نيوزيلندا ، جنوب أفريقيا .

الدويلات أو الولايات التي تدخل في تركيب الدول المتحدة اتحاداً مركزياً .^(١)

ومن جهة البساطة أو التركيب تنقسم الدول إلى دول موحدة أو بسيطة (Etats Unitaires) وإلى دول متحدة ؛ والمتحدة يكون اتحادها شخصياً (Union Personnelle) أو فعلياً (Union Réelle) أو استقلالياً (confédération d'Etats) أو مركزياً (Etat fédéral).

وهذه التسميات مختلف فيها وهي تقنيات فنية نظرية أريد بها وصف وتفسير الصور المختلفة للدول التي أوجدتها التاريخ في حلال الأجيال . ولذلك فقد يصعب أحياناً تطبيق هذه النظريات على الواقع . وكثيراً ما يختلف العلماء في وصف دولة من الدول فبينما يدخلها بعضهم في طائفة من الطوائف السابقة إذ يرى البعض الآخر أنها تنسب إلى طائفة ثانية .

ومعظم هذه الأقسام منهم أولاً للقانون الدولي العام فهو الذي يدرس الدول وأشكالها وعلاقاتها مع الدول أو الأشخاص الدولية الأخرى ، ولكنها تمس من جهة أخرى القانون الدستوري ونحن لا نتعرض لها إلا بهذا القدر . وعليه فندرس أولاً (الفصل الثاني) أثر سيادة الدولة على اختصاصها وحريتها الدستورية ، وثانياً (الفصل الثالث) تقسيم الدول إلى بسيطة ومحددة وأهمية ذلك من الوجهة الدستورية .

(١) والمعبرة بكون الدولة تلة أو بقصة السادة هو الواقع لا ما تنص عليه المعاهدات أو الدساتير أحياناً . فدستور ما المصري مثلاً الصادر في سنة ١٩٢٣ (مادة أولى) ينص على أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة وهي حرة مستقلة الخ . . . مع أن مركز مصر بالنسبة لانكلترا في ذلك الوقت لم يكن محمداً تماماً وكانت سيادتها ملا شك باقصة .

الفصل الثاني

الدول التامة السيادة والدول الناقصة السيادة

(أثر ذلك في اختصاص الدستورى للدولة)

(١) - الدولة المستقلة حرة فى اختيار دستورها ونظامها الحكومى بعكس الدولة الناقصة السيادة : المشاهد أن الدولة المستقلة (التامة السيادة) حرة فى اختيار نظام الحكم الذى تريده وفى تعديل دستورها كما تريد . ومطلما أنها تحترم التزاماتها الدولية فأختصاصها الدستورى كامل وليس لأحد أن يتدخل فى شئونها لأرغامها على اختيار شكل معين من النظم أو الاحتفاظ بشكل معين من الحكومات . فاللدولة التامة السيادة حرة فى أن تترك النظام النيابى البرلمانى وتعتنق الديكتاتورية . لها أن تغير شكل حكومتها من ملكى إلى جمهورى أو العكس ولو كان ذلك عن طريق الثورة وليس للدول الأخرى أن تتدخل ، بل أن هذا التدخل يعد عملاً عدائياً . هذا هو المبدأ المعمول به الآن بين الدول المستقلة .

١ - ويجب أن يلاحظ أن هذا المبدأ حديث العهد إذ كان من أم أغراض التحالف المقدس (La Sainte Alliance) بين النمسا وبروسيا والروميا فى الثلث الأول من القرن الماضى (التاسع عشر) التدخل فى شئون الدول الأوربية الأخرى بقصد قمع الثورات والمحافظة على النظام الملكى وهو النظام السائد فى ذلك الوقت . وقد قرر هذا التدخل بشكل جلى فى المؤتمر الذى عقد فى (Troppau) فى نوفمبر سنة ١٨٢٠ . فما كاد المؤتمر يعقد حتى أصدر قراراً صريحاً باستخدام التحالف لمحاربة الثورات فى كل مكان وهذا هو ما جاء فيه :

« إن البلاد التى تغير حكومتها نتيجة لقيام ثورة فيها . تطرد من المجتمع الأوروبى وتبقى كذلك حتى تقدم الضمانات عن عودة النظام إليها وإذا نشأ عن هذا التغيير خطر يهدد سلام الأمم الأخرى . فإن الدول تتخذ كافة الوسائل السلمية والقهرية إذا

أقصى الحال لا رجاء الأمن إلى نصابه وإعادة الأمم المنشقة إلى دائرة العصبية .
وقد أحتجت إنجلترا على هذا القرار لأنه يناقض حرية الأمم وليس إستقلال
كل دولة بشؤونها الداخلية . ولكن إحتجاجها لم يأت بنتيجة ما .

٢ - أما اليوم فأن الدول كما رأينا تعتبر أن التغييرات أو الانقلاب السياسي
الذي يحصل داخل دولة مستقلة هو من شأن هذه الدولة وحدها ^(١) وقد أنتقد بعض
الكتاب الحرية المطلقة المنوكة لكل دولة مستقلة في اختيار نظامها الدستوري
وشكل حكومتها إذ قد تؤدي هذه الحرية إلى قيام حكومة إستبدادية ظالمة يمتنعها
الشعب . وقال الأستاذ سمبالى (Combali) الأبطالى « أنت ترك كل دولة حرة في
شؤونها الدستورية والأعتراف بكل حكومة معها كان شكلها ومبادئها ما دامت تؤدي
إلزاماتها الدولية . . . هذا المبدأ قد يصل إلى أن يكون في بعض الأحيان جريمة ضد
الإنسانية » (un crime contre l'humanité)

٣ - والواقع أنه نظراً لانتشار الروح الديمقراطية وأرباط الدول ببعضها أصبح
الرأى العام في العالم لا يرتاح لقيام حكومة في بلد ما إذا كانت هذه الحكومة أساسها
القوة البحتة ولا تعتمد على أى تأييد من الشعب . لذلك بدأت فكرة التدخل في
الشئون الدستورية للدول - حتى المستقلة منها - تعود ولكن لا بالشكل المقوت
الذي أعلاه التحالف المقدس في القرن الماضي بل بشكل مخفف، بشكل عدم الاعتراف
بالحكومة التي تنشأ بدون اتباع القواعد الدستورية . ولو أن هذه الفكرة لم تطبق
في أوربا بل في القارة الأمريكية .

أخذت تنتشر في القرن الحالى فكرة عدم الاعتراف بالحكومات التي تنشأ عن
طريق العنف، سواء كان هذا العنف صادراً من مجموع أو من فرد، ما لم يؤيدها الشعب .

(١) فلم يكر أحد مثلاً في التدخل في شئون إيطاليا أو ألمانيا لإعادة الحكم النيابي
البرلماني ولم تسع الدول لإعادة الملكية في البلاد التي أعلنت الجمهورية (كاسبانيا) كما
كانت تعمل دول التحالف المقدس في القرن الماضي . ومع ذلك راجع ما سبقوله في
الفقرة الرابعة .

قد أمضت مثلاً دول أمريكا الوسطى (جواتمالا، سلفادور، هندوراس، نيكاراغوا، كوستاريكا) معاهدة في واشنطن بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ قررت فيها عدم الاعتراف بأية حكومة قوم في إحداها ويكون مصدرها قلب نظام الحكم القائم (Coup d'Etat) أو الثورة على الحكومة الدستورية القائمة ما لم يعترف بهذه الحكومة الجديدة ويعطيها الصفة الشرعية نواب قنصلهم الأمة في انتخابات حرة. وسبب هذه المعاهدة الجديدة الفوضى المزمنة والثورات المستمرة التي تشكو منها أمريكا الوسطى وأميركا اللاتينية على المصوم منذ قرن، أي منذ إعلان استقلالها.

٤ - ويلاحظ أخيراً أنه قد تؤدي السياسة الدولية إلى تقييد حرية بعض الدول المستقلة فيما يتعلق بنظامها الدستوري ونوع حكومتها. وأظهر مثل في الوقت الحاضر هو حالة دولتي النمسا والمجر. لقد أعلنت دول التحالف الصغير كما أعلنت إيطاليا أكثر من مرة بلسان رئيس حكومتها السنيور موسوليني^(١) أنها لن تسمح مطلقاً بإعادة أسرة هابسبورج على عرش النمسا أو المجر أي بإعادة نظام الحكم الملكي في هذه البلاد. والسبب في ذلك أن رجوع هذه الأسرة إلى الحكم قد يؤدي إلى إحياء الروح القديمة وإلى بحث الرغبة في إسترجاع الأراضي التي تنازلت عنها كل من النمسا والمجر بماهدات تريانون وسان جرمان بعد الحرب العظمى. كذلك صرحت كل من إيطاليا وألمانيا بأنها لا تقبل إقامة حكومة شيوعية في أسبانيا، ومع ذلك تألفت حكومة شيوعية في برشلونة عاصمة كاتالونيا ولكن مصيرها متوقف على نتيجة الحرب الأهلية الأسبانية.

ومهما كان الأمر فهذه كلها استثناءات والقاعدة كما قلنا هي أن الدول المستقلة حرة في تغيير نظامها الدستوري كما تريد أي أن لها الاختصاص الدستوري الكامل.

(ب) - الدول النافضة السيادة لا تملك الاختصاص الدستوري الكامل : وإذا كانت القاعدة أن الدول المستقلة حرة في وضع دستورها وتعديله وفي اختيار نوع

(١) ولكن يظهر أن السنيور موسوليني قد عدل الآن بعض الشيء عن فكرته وأصبح لا يرى مانعاً في إعادة الأرشدوق Otto إلى عرش المجر لا سيما إذا تزوج أميرة إيطالية.

الحكم الذي نرضاه ، فإن الحال على خلاف ذلك بالنسبة للدول الناقصة السيادة أى التى تكون خاضعة لدولة أجنبية عنها فى بعض شئونها كالدولة المحمية ، أو التابعة ، أو التى تحت الانتداب ، أو المستعمرة الحرة ، وكذلك الدولة أو الولاية التى تدخل فى تأليف دولة متحدة إنحاداً مركزياً ؛ إذ أن الدولة الأجنبية أو الدولة صاحبة السيادة العليا لا تترك عادة الدولة التابعة لها أو محميةا أو التى تقع تحت أندابها . . . الخ حرة فى شئونها الدستورية بل تتدخل فى هذه الشئون أما بناء على نص قانونى أو اعتماداً على قوتها أو مركزها الممتاز .

١ - مسألة الدول المحمية . فالدساتير المصرية مثلاً فى عهدى الاحتلال والحماية (دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ ودستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣)^(١) قد منحتها مصر بناء على مشورة بريطانيا العظمى .^(٢) دستور سنة ١٨٨٣ وضع على أساس تقرير المورّد دو فرين الذى كان مكلفاً من الحكومة البريطانية بدراسة الحالة المصرية واقتراح ما يراه مناسباً لنظام الحكم فى البلاد . ودستور ١٩٢٣ حصلت عليه مصر بعد التبليغ البريطانى الذى تلقاه المندوب السامى فى ذلك الوقت ، المورّد النهى ، إلى المعفولة عظمة السلطان مؤاد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ . جاء فى هذا التبليغ « أما إنشاء برلمان يتمتع بحق الأشراف والرقابة على السياسة والأدارة فى حكومة مسؤولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمكم وإلى الشعب المصرى » ومع أن التبليغ المذكور يصر على أن الأمر فيما يتعلق بالدستور يرجع إلى عظمة السلطان (جلالة الملك فيما بعد) وإلى الشعب المصرى ، فإن إنكلترا مع ذلك احتفظت لنفسها فى الواقع بحق التدخل فى شئونها الدستورية وهى بلا شك مسئولة إلى حد كبير عن تعطيل الحياة النيابية فى مصر واضطراب الحياة الدستورية عندنا من سنة ١٩٢٤ إلى سنة ١٩٣٥ .

(١) أما دستور ١٩١٣ فهو « طبعة ثانية » لدستور سنة ١٨٨٣ إذ كان الغرض الأكبر منه إدماج مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية الدين أنشأها دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ فى مجلس واحد هو الجمعية التشريعية .

(٢) ومع ذلك فإن اضطراب الحياة الدستورية فى مصر حتى سنة ١٩٣٥ عائد لحد كبير إلى سياسة وتدخل إنكلترا فيها .

ولا زلنا نذكر تصريحات السير صمويل مور^(١) في ٩ نوفمبر و١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وثبتت الحكومة البريطانية بعدم السماح بأعادة الحياة الدستورية في مصر بالرغم من إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكي رقم ٦٧ الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وبالرغم من مطالبة المصريين وتمسكهم بأعادة « دستور الأمة » أي دستور ١٩٢٣ سنة ١٩٢٣^(٢).

لا شك أن تدخل إنكلترا هذا في شئون مصر الدستورية لم يكن مبنياً على أساس شرعي بعد أن اعترفت بأن الشئون المذكورة من اختصاص ملك مصر والشعب المصري وحدها ولكنه يثبت لنا بوضوح أن الدولة الناقصة السيادة (وتلك كانت حالتنا حتى أبرام المعاهدة الأنكليزية للمصرية في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) قلما تكون حرة التصرف في حياتها الدستورية، فأختصاصها الدستوري أما أن يكون مقيداً بقيود فعلية أو بقيود قانونية.

فرنسا صاحبة الحماية على تونس تأبى السماح بأدخال الحياة النيابية في هذه البلاد بالرغم من وجود حزب قوي من الطبقات المتعلمة يطالب بالدستور.

٢ - وهذا هو المتأخر أيضاً في الدول الواقعة تحت الانتداب : فإن الدولة المتدبة هي التي تضع إما وحدها أو بالاشتراك مع السلطات المحلية النظام الأساسي للبلاد التي تقع تحت انتدابها ، أو على الأقل تشرف على وضع هذا النظام . فدستور سوريا صدر بقرار من المدوب السامي الفرنسي في ١٤ مايو سنة ١٩٣٠ ، كذلك

(١) وزير الخارجية البريطانية حينئذ وقد صرح في خطبة له يوم ٩ نوفمبر سنة ١٩٣٥ (خطبة الجلد هول Guild-Hall التي كان لها اسوأ الأثر في مصر) أن بريطانيا العظمى تمنع في عودة دستور سنة ١٩٢٣.

(٢) لم تكف إنكلترا عن الممانعة في إعاده دستور سنة ١٩٢٣ إلا على أثر اضطرابات شهرى نوفمبر وديسمبر سنة ١٩٣٥ التي بلغت أشدها في القاهرة على الخصوص وإتحاد الزعماء المصريين وتأييدهم . الجهة المتحدة . للمطالبة بأعادة الدستور في الحال وعقد معاهدة مع إنكلترا على أساس مشروع معاهدة سنة ١٩٣٠ (مفاوضات النحاس - هدرمن). وكانت أول ثمرة لهذه الحركة إعادة دستور الأمة بالأمر الملكي الصادر في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وعقد المعاهدة الأنكليزية - المصرية في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦.

منحت فرنسا جمهورية لبنان دستوراً في ٢٣ مايو سنة ١٩٢٦ (عدل في ١٧ أكتوبر سنة ١٩٢٧ و ٨ مايو سنة ١٩٢٩) ثم عطلته في ٩ مايو سنة ١٩٣٢، وأخيراً أعيد في ٤ يناير سنة ١٩٣٧ - عقب أمضاء المعاهدة الفرنسية اللبنانية في ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ - بقرار من المندوب السامي الفرنسي أيضاً .

وقد صدر القانون العراقي الأساسي تحت إشراف الحكومة البريطانية . وجاء في المعاهدة التي أبرمتها إنجلترا مع العراق في ١٠ أكتوبر سنة ١٩٢٢ لتقوم مقام عهد الانتداب ما يأتي . « يوافق جلالة الملك (ملك العراق) على وضع مشروع قانون أساسي يعرض على المجلس التأسيسي العراقي وعلى تنفيذ هذا القانون الذي لن يتضمن شيئاً مناقضاً لأحكام المعاهدة الحالية » (١) .

٣ - حالة الممتلكات الحرة البريطانية : وإذا نظرنا إلى ما يسمونه المستعمرات أو الممتلكات الحرة أو الـ (Dominions) فثنا نجد أن دساتير كندا وأستراليا وجنوب إفريقيا مثلاً صدرت بناء على معاهدات مع الحكومة البريطانية وبشكل قوانين صادرة من البرلمان الأنكليزي Acts of Parliament . ولكن فلاحظ ان مهمة البرلمان الأنكليزي كانت مقصورة في الواقع على تسجيل الدساتير التي أرغمتها هذه المستعمرات ووافقت عليها الحكومة البريطانية بدون أن يثير فيها :

(١) دستور كندا : وأول هذه الدساتير دستور كندا إذ يرجع تاريخه إلى سنة ١٨٦٧ وحصلت عليه كندا بعد مفاوضات ومواقعة الحكومة البريطانية . وصدر الدستور بشكل قانون أقره البرلمان الأنكليزي وصدقت عليه الملكة فكتوريا تحت عنوان The British North American Act في ٢٩ مارس سنة ١٨٦٧ . ولم يعط القانون

(١) وطسعي أن لا نستغل البلاد الواقعة تحت الانتداب بوصف دستورها بمجرد ما لأن الانتداب نوع من الوصاية الدولية على الشعوب المعترية أنها لا زالت قاصرة . وبلاحظ مع ذلك أن الانتداب قد أنتهى في البلاد التي ذكرناها (سوريا . لبنان . العراق) وحلت محله معاهدات تحالف وصداقة بين الدول المتحدة والبلاد التي كانت خاضعة لإدارتها : المعاهدة السورية العربية ، ٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة العربية اللبنانية ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة الأميركية العراقية ، ١٩ أكتوبر سنة ١٩٢٢ .

المذكور لكندا الحق في تعديل أو تغيير دستورها وظل هذا الحق من إختصاص البرلمان البريطاني وحده . وقد صدر بالفعل من البرلمان الأنكليزي أكثر من ٣٣ قانون معدل لدستور سنة ١٨٦٧ آخرها قانون صادر في أول يونيو سنة ١٩١٦ . أما المستعمرات الحرة الأخرى فقد حصلت على قسط أوفر من الإختصاص الدستوري وذلك لأن دساتيرها أحدث عهدا من الدستور الكندي كذلك كانت فكرة الإستقلال عن بريطانيا العظمى والأمبراطورية البريطانية والبرلمان الأنكليزي قد أخذت تسير .

(٢) دستور أستراليا : فدستور اتحاد أستراليا Commonwealth of Australia مثلا صدر بالطريقة الآتية . وضعت أولا جمعية تأسيسية Convention معظم أعضائها منتخبون اجتمعت في ٥ أديلايد سنة ١٨٩٧ ، ثم عرض مشروع الدستور للأستفتاء على الشعب في الولايات المختلفة ، وبعد أن أقره الشعب في هذه الولايات (ماعدا ولاية أستراليا الغربية فإن قبولها جاء متأخرا في أول أغسطس سنة ١٩٠٠) قدم مشروع الدستور هذا إلى البرلمان البريطاني فوافق عليه بنصه قريبا في ٩ يونيو سنة ١٩٠٠ وصدر به قانون في سنة ١٩١١ تحت عنوان
An Act to Constitute the Commonwealth of Australia
وقد أعطى البرلمان الاتحادي الأسترالي الحق في تعديل هذا الدستور على شرط أن توافق على هذا التعديل أغلبية الشعب وأغلبية المقاطعات .

(٣) دستور جنوب أفريقيا : وقد صدر دستور جنوب إفريقيا بنفس الطريقة قريبا فهناك أيضا اجتمع مؤتمر Conference Intercoloniale مؤلف من ممثلي المستعمرات البريطانية الأربعة التي يتكون منها اتحاد جنوب إفريقيا Union of South Africa وهي : النتال ، الكاب ، ترنسفال ، أورانج . وانتهى هذا المؤتمر من وضع مشروع الدستور في أوائل سنة ١٩٠٩ وبعد ذلك عرض على البرلمان الأنكليزي الذي وافق عليه في ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٠٩ South Africa Act . وفي الواقع هذا الدستور الذي بدأ تنفيذه في سنة ١٩١١ كان من عمل مستعمرات جنوب أفريقيا نفسها . ولكن يجب أن يلاحظ أن المستعمرات الحرة Dominions كندا أستراليا . جنوب أفريقيا نيوزيلاندا قد أصبحت الآن بعد الحرب العظمى وبدخولها في عصبة

الأمم ، وخصوصاً بعد المؤتمر الأمبراطوري الشهير الذي أقيم في لندن سنة ١٩٢٦ والمؤتمر الذي تلاه (١٩٣١) ، دولا مستقلة حقاً تتعامل مع بريطانيا العظمى على قدم المساواة وعن طريق وزارة الخارجية لا وزارة المستعمرات فهي لا تخضع لبريطانيا العظمى ولا للوزارة البريطانية British Cabinet ولا للبرلمان البريطاني British Parliament بل للتاج البريطاني مباشرة أي الملك . فالملك هو حلقة الاتصال بين أجزاء الأمبراطورية المختلفة المترامية الأطراف ، ولقبه الرسمي هو « ملك بريطانيا العظمى وأيرلندا والأملاك البريطانية فيها وراه البحار وأمبراطور الهند » . ويمثل الملك في كل من الدومينيون محافظ Governor له نظرياً حق الاعتراض (الفيتو) على القوانين الصادرة من برلمان الدومينيون ولكن في الواقع حق الفيتو هذا أصبح الآن معطلاً . ونظراً لتطور الدومينيون Dominions البريطانية من درجة المستعمرات البحتة إلى درجة مستعمرة حرة Self Governing Dom. ثم إلى دولة كاملة السيادة Etat Souverain يجب الاعتراف لها بالحق في تعديل دستورها بدون رجوع إلى البرلمان البريطاني أو الحكومة البريطانية ، وهذا مهم على الخصوص بالنسبة إلى كندا التي كانت إلى وقت قريب لا تملك هذا الحق .

٤ - هالة الدويلات أو الولايات المتحدة اتحاداً مركزياً - كذلك نجد أن الدويلات أو الولايات المتحدة اتحاداً مركزياً « كالبلاد » الألمانية Länder التي تدخل في تكوين دولة الرايخ، والولايات الـ ٤٨ التي تتكون منها جمهورية أمريكا الشمالية ، والمقاطعات السويسرية Cantons Suisses وعددها ٢٢ ، ليست حرة تماماً في اختيار الدستور أو الحكم الذي تريده فأن الدستور الاتحادي نفسه La Constitution Federale يحدد نوع الدساتير التي يجب على الولايات إتخاذها ويضع الأسس التي يجب عليها أن تسير على مقتضاها في نظامها الحكومي . فمثلاً تنص المادة ١٧ من دستور فيمر Weimar (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) على ما يأتي -

- (١) دساتير الولايات الألمانية Länder يجب أن تكون جمهورية .
- (٢) المجالس النيابية في الولايات يجب أن تنتخب بالاقتراع العام المباشر السري على أساس التمثيل النسبي ومع المساواة في التصويت بين الرجال والنساء .

(٣) حكومة كل ولاية من الولايات يجب أن تكون حائزة على ثقة المجلس النيابي لهذه الولاية (النظام البرلماني) . فهذه القيود الثلاثة - الشكل الجمهوري - والنظام النيابي المبني على الاقتراع العام المباشر للرجال والنساء والتمثيل النسبي - والحكومة البرلمانية ، تقيد بلا شك حرية الولايات في وضع دستورها . كذلك ينص دستور الاتحاد السويسري على أن الاتحاد نفسه يضمن المحافظة على دساتير المقاطعات على شرط : -

- (١) ألا تشمل دساتير المقاطعات على نصوص تعارض مع نصوص الاتحاد نفسه .
- (٢) أن يكون دستور المقاطعة جمهورياً وحكومتها نيابية أو ديمقراطية مباشرة .
- (٣) أن يكون الدستور قد صدر بموافقة الشعب وأن يمكن تعديله إذا طُلت ذلك الأغلبية المطلقة للمواطنين *La majorité absolue des citoyens* (مادة ٦ من دستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤ السويسري الحالي)

الفصل الثالث

الدول البسيطة والدول المتحدة

أختلافها من الوجهة الدستورية

رأينا أن الدولة تقسم من حيث البساطة والتركيب إلى دولة موحدة أو بسيطة *Etat simple ou unitaire* وإلى دولة متحدة ^(١) والدولة المتحدة يكون اتحادها شخصياً أو أرضياً أو استقلالياً أو مركزياً. وهذه الأقسام بعضها على الأقل يهم الباحث الدستوري .

(١) يطلق كثير من الكتاب على الدول المتحدة أيضاً عبارة « الدول المركبة » .

• *Les Etats Composés* لمقابلها بالدول البسيطة *Etats simples* .

١- فالدولة البسيطة تكون الأمة فيها غالبا كتلة واحدة متجانسة وتكون السيادة فيها موحدة وحكومتها واحدة ودستورها واحد^(١). وهذا لا يتناقى مع وجود أقسام إدارية في الدولة الموحدة تسهلا لأدارة المصالح والمرافق العامة ولكن هذه الأقسام يدرسها القانون الإدارى لا الدستورى. وأمثلة الدولة البسيطة أو الموحدة كثيرة : مصر ، فرنسا - إيطاليا ، بلغاريا ، تركيا ، رومانيا ، فمصر مثلا مقسمة من الوجهة الإدارية إلى مديريات ومحافظات ومراكز وقرى وملاذ ولكن لانهية لهذه الأقسام من الوجهة الدستورية كما أنها لا تؤثر على وحدة الدولة المصرية .

٢- أما الدول المتحدة إتحاداً شخصياً *Union personnelle* فتألف عادة من دولتين متعادلتين فى كل شىء لكل منهما سيادة داخلية وخارجية متميزة ودستور مستقل ولا يجمعهما ألا المصادفة وهى مصادفة إحتجاج حق وراثته العرش فى كل منها فى تاج واحد واسرة ملكية واحدة . فإتحاد الدولتين لا يظهر إلا فى شخص ملكهما ولذا كان هذا النوع من الإتحاد مؤقتا . ومن الأمثلة التاريخية على ذلك إتحاد إنجلترا وهانوفر ، وهولندا ولكسمبرج .

وقد أستر الإتحاد الشخصى بين إنكلترا وهانوفر من سنة ١٧١٢ الى سنة ١٨٣٧ طالما كان ملك الإنكليز مختار هانوفر أيضا بخصى قانون وراثته العرش فى الملكتين فصا حلت على عرش إنكلترا الملكة فيكتوريا فى سنة ١٨٣٨ انفصلت هانوفر وأتبعى الإتحاد الشخصى لأن قانون وراثته العرش فى هانوفر لا يجيز أن يجلس على العرش ملكة .

كذلك كان شأن إتحاد هولندا ودوقية لوكسمبرج من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٩٩ الذى إتقضى لنفس السبب السابق وهو أن قانون لوكسمبرج قبل تعديله كان لا يجيز أن يتولى أمورها ملكة (امرأة) كما كان الحال فى هولندا فلما أعلنت حلالة الملكة ويلهيلمينا عرش هولندا فى سنة ١٨٩٠ انفصل هذا الإتحاد الشخصى .

(١) وقد عرف الاستاد جidel بحامسة مابرير الدولة البسيطة أو الموحدة كالآتى

"L'Etat unitaire est celui qui a un seul gouvernement et qui met en oeuvre une volonté unique" Cours de Doctorat, Droit constitutionnel comparé, 1927-1928.

٣ - والاتحاد الحقيقي أو الفعلي *Union réelle* يتكون عادة من دولتين أو أكثر تحتفظ كل منها في الداخل بدستورها وبشريعتها وأدارتها ولكنها تخضع لأمير واحد ولا تكون في الخارج إلا دولة واحدة . فالقوانين والحكومة الداخلية تختلف من دولة الى دولة ولكن الأمور الخارجية موحدة . في الداخل عدة دول أما في الخارج فدولة واحدة . والاتحاد الحقيقي من هذه الوجهة يشبه الاتحاد المركزي الذي سندرسه فيما بعد .

مثال ذلك : اتحاد السويد والنرويج من سنة ١٨١٤ إلى أن وقع الانفصال بينهما بطريقة سلمية بماهدة كارلستاد سنة ١٩٠٥ .

مثال آخر : النمسا والمجر منذ إتفاقية سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨ ، ومع ذلك فقد اختلف الكتاب في وصف هذا الاتحاد فيرى الكتاب المجرين أن الاتحاد المذكور شخصي *Union personnelle* إذ الدولتان متحدتان في شخص ملكهما (الأمبراطور) الذي كان يحمل - منذ سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨ لقب أمبراطور النمسا وملك المجر . ويرى فريق آخر أن النمسا والمجر كانتا متحدتين إنحاداً مركزياً *Etat federal* . والرأي الثالث أن الاتحاد بينهما كان إنحاداً حقيقياً *Union réelle* . وهذه المناقشة تبين لنا بوضوح صعوبة التفرقة أحياناً بين أنواع الدول المتحدة .

وكان لسكل من النمسا والمجر على حدة برلمان وحكومة مستقلة ولكن الرئيس الأعلى لدولة واحد وهو في الوقت نفسه أمبراطور النمسا وملك المجر كما تقدم ويوجد بجانب ذلك وزارة خاصة للقيام بالأمور المشتركة *Affaires Communes* وهي العلاقات الخارجية والمحربية والبحرية وما يلزم لهذه المرافق من المصاريف (المالية) . ويراقب هذه الوزارة برلمان مشترك أيضاً مكون من وفدين *Delegations* ينتخب أحدهما برلمان النمسا والآخر برلمان المجر . فمن الوجهة الدولية لم يكن للنمسا والمجر إلا شخصية واحدة ومن الوجهة الداخلية كان كل منهما مستقلاً بشئونه .

ومع ذلك أوجد الاتحاد السياسي شيئاً من الاتحاد الاقتصادي بين الدولتين فيما يتعلق بالتجارة الخارجية والجمارك والعملة والسكك الحديدية والضرائب غير المباشرة على الإنتاج الصناعي الخ . كل هذه المسائل كانت تحل بطريقة واحدة بناء على مقاضات

دورية (كل عشر سنوات) تقوم بها الحكومتان النموية والمجرية ووافق عليها البرلمان . وأستمر هذا النظام قائماً في جوهره مع بعض التعديلات في التفاصيل حتى سنة ١٩١٨ إذ زال هذا الاتحاد الفعلي بعد الهزيمة في الحرب العظمى . ولكن القى يهنا بصفة خاصة من الوحدة النموية هو تقسيم الدول الى : (١) دول متحدة (اتحاداً استقالياً) (٢) ودول متحدة (اتحاداً مركزياً) .

الفرع الاول الاتحاد الاستقالي

Confédération d'Etats

يشكون الاتحاد الاستقالي من عدة دول مستقلة وهو لا يعتبر دولة أو حكومة فوق حكومات الدول المداخلة في الاتحاد بل هو تحالف من نوع خاص . ويمتاز الاتحاد الاستقالي عن التحالف العادية بوجود هيئة مشتركة، جمعية أو مؤتمر (Congrès Dicté)، له بعض الاختصاصات وينوب عن جميع الدول المتحدة في مسائل معينة تحددتها معاهدة الاتحاد . ولما كانت معظم هذه المسائل تمس السياسة الخارجية فقد إعترف بعض الكتاب للاتحاد الاستقالي بشخصية دولية ناقصة .

ونحنظ كل دولة متحدة (اتحاداً استقالياً) بسيادتها الداخلية والخارجية ولا يتقصها ألا ما يختص به الاتحاد نفسه، وشخصيتها الدولية لا شك فيها وهي تملك حق التمثيل السياسي تمثيلاً مستقلاً إذ ليس للاتحاد نفسه ممثلون سياسيون ، ولها معاملة الدول الأجنبية وعقد المعاهدات على شرط ألا تتعارض هذه المعاهدات مع مصالح الاتحاد أو مصلحة الدول المتحدة الأخرى . أما المسائل المشتركة الهامة كالة الدفاع وحل المنازعات بين الدول المتحدة وبعضها أو بينها وبين الدول الأجنبية فينظرها مؤتمر أو جمعية مكونة من ممثلي الدول المتحدة وهذا المؤتمر هو القى يعبر عن إرادة الاتحاد ،

وأختصاصاته محدودة . ومع أن قرارات المؤتمر تتخذ بالأغلبية إلا أنه لا يصح اعتباره برلماناً أو مجلساً تشريعياً بالمعنى المعروف بل هو مؤتمر سياسي (Conférence diplomatique) دولي فلا يمثل الشعب ولا ينتخبه الشعب بل يمثل الدول المتحدة ضمتها أو بعبارة أصح حكوماتها وليس له سلطة مباشرة على الأفراد أو على موظفي كل من الدول الداخلة في الاتحاد وقراراته لا تنفذ في دولة من الدول المذكورة إلا إذا وافقت عليها حكومتها وأصدرت ما يوجب تنفيذها . وهذا مصدر ضعف للاتحاد الاستقلالي .

وبما أن الاتحاد الاستقلالي نفسه لا يعتبر دولة فوق الدول الداخلة فيه وليس له هيئة تنفيذية تنفذ إرادته وترغم الجميع على احترامها فإن المؤتمر إذا أراد تنفيذ قراراته لا بد له من الالتجاء إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة لتقوم بالتنفيذ نيابة عنه . وفي الواقع يلجأ الاتحاد في ذلك إلى أكبر الدول المتحدة وأقواها .

ولا يمكن توسيع اختصاصات الاتحاد وبالتالي اختصاصات المؤتمر الاتحادي إلا إذا وافقت على ذلك جميع الدول الداخلة في الاتحاد لأن هذا يمس النظام الأساسي للاتحاد وحقوق جميع الدول الداخلة فيه . فإذا لم نوافق إحداها على هذا التغيير فلها أن تنفصل عن الاتحاد أي أن رأى الأغلبية هنا لا يلزم الأقلية .

من الانفصال : ويجب أن نلتفت النظر بصورة خاصة إلى حق الانفصال هذا (Droit de secession) فلكل دولة متحدة إتحاداً استقلالياً الحق في الانفصال عن الاتحاد إذا رأت ذلك من مصلحتها وهذا الحق يصح إستعماله حتى ولو لم ينص عليه صراحة في معاهدة الاتحاد . وذهب بعضهم كالسيو Le Fur الأستاذ الآن بجامعة باريس إلى القول بأنه يصح استعمال حق الانفصال عن الاتحاد ولو تارلت الدول عنه في صك الاتحاد نفسه أي أن هذا التنازل ليست له قيمة قانونية بل أدبية فقط . لكن معظم الكتاب يخالفون هذا الرأي ويقررون أنه يصح التنازل عن هذا الحق وحينئذ لا نستطيع قانوناً الدول المتحدة أن تترك الاتحاد . ومعها كان الأمر فإن حق الانفصال هذا مما يضيف الاتحاد الاستقلالي ويجعله عرضة للتمكك .

وإذا راعينا من جهة أخرى اختصاصات المؤتمر الصئيلة في الاتحاد الاستقلالي

وعجز المؤتمر الاتحادي عن تنفيذ إرادته لعدم وجود سلطة تنفيذية اتحادية ، وضرورة التجاهل كل مرة إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة للقيام بالتنفيذ (وقد تعجز هذه الدولة أو الدول عن تنفيذ إرادة الاتحاد وحينئذ يحتل النظام أو أنها تكون قادرة على تنفيذ هذه الإرادة وحينئذ قد تسي قنسلط على الدول الأخرى وتقضى على فكرة المساواة التي يقوم عليها الاتحاد الاستقلالي) ، إذا راعينا كل ذلك أمكننا أن نضم كثرة التعقل في هذا النوع من أنواع الدول المتحدة والسبب في عدم أنتشاره في الوقت الحاضر . وفي الحقيقة الاتحاد الاستقلالي إنما يظهر في التاريخ ك نظام انتقال فأما أن يؤدي إلى الاتحاد المركزي أو إلى انفصال الدول المتحدة واستقلالها نهائيا عن بعضها .

أمثلة الاتحادات المستعملة : - أحسن مثل تاريخي للاتحاد الاستقلالي هو الاتحاد الجرمانى الذى كان قائما من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٦٦ . فقد كونت دول أوروبا الوسطى التى من أصل المانى اتحادا جرمانيا استقلاليا *Confederation germanique* بعد أمضى في فينا (٩ نوفمبر سنة ١٨١٥) وعدل في فينا في ١٥ مايو سنة ١٨٢٠ . شمل هذا الاتحاد امبراطورية النمسا وخمس ملوكيات (بروسيا ، هانوفر ، بافاريا ، ورتنبرج ، ساكس) وسبع دوقيات عظيمة . وعشر دوقيات . وأحدى عشر أمانة وأربع مدن حرة . وبعض الدول لم تشترك في الاتحاد الا بجزء من ملكها فان امبراطور النمسا مثلا الذى عقدت له الرئاسة الدائمة أشرك النمسا ولم يشرك النمسا ، واشتركت هولندا بلوكسمبورج ولينبورج ، وإنجلترا بهاوثر الى سنة ١٨٣٧ ، والدانمرك بدوقيات الألز وشاروبج وهولشتين ولاننبرج .

والفرض من هذا الاتحاد توثيق الروابط بين الدول المشتركة فيه والدفاع عن سلامتها ضد كل اعتداء أجنبي ^(١) وكان يمثل الاتحاد مؤتمر (Diete) محدود السلطة

(١) لذلك نص على حل المازعات التي تنشأ بين الدول المتعاقدة بالطرق السلمية بالالتجاء إلى المؤتمر نفسه أو إلى التحكيم ، فالجرب مجموعة بين هذه الدول إلا لتنفيذ عهد الاتحاد . قارن هنا بعصبة الأمم الحالية .

يجتمع في مدينة فرنكوفورت تؤخذ قراراته بالأغلبية إلا إذا كانت هذه القرارات متعلقة بالقواعد الأساسية للاتحاد أوقيدت حقوق الدول المتحدة فحينئذ كان يشترط الأجماع .

ولم يكن للمؤتمر (Diète) سلطة على الأفراد مباشرة ولا على موظفي الدول المختلفة الداخلة في تكوينه، ولا يمكنه تنفيذ قراراته إلا بواسطة الحكومات المشتركة فيه. ولما وقع النزاع بين بروسيا والنمسا وهما أكبر دول الاتحاد وأعظمها شأنًا إنحل الاتحاد سنة ١٨٦٦ وقام محله اتحاد دول ألمانيا الشمالية في سنة ١٨٦٧. وفي سنة ١٨٧١ وبعد الحرب الفرنسية الألمانية اتحدت الدول الألمانية كلها تحت رئاسة بروسيا فصارت الإمبراطورية الألمانية وأخذت شكل الاتحاد المركزي (Etat fédéral) .

المثل الثاني : اتحاد دول أمريكا الشمالية من سنة ١٧٧٦ إلى سنة ١٧٨٧ أذ بعد إعلان استقلالها في سنة ١٧٧٦ سمت هذه الدول وعددها ١٣ في ذلك الوقت إلى التقرب من بعضها للمحافظة على هذا الاستقلال وعقدت لذلك معاهدة اتحاد وتحالف (١٧٧٧) (Articles of Confederation and permanent union) . وفي الواقع كان ذلك اتحاداً استقلالياً Confederation d' Etats لايمثله الا مؤتمر (Congress) يتراوح عدد ممثلي كل دولة فيه من ٢ الى ٧ ومع ذلك لم يكن لكل منها الا صوت واحد في لداوالات . واحتفظت كل دولة من الدول الثلاث عشر بالنصيب الأكبر من سيادتها في الداخل والخارج فجات سلطة المؤتمر على الولايات ضعيفة جدا لا تتفق مع المرض الذي أنشأ الاتحاد من أجله لذلك لم يدم هذا الاتحاد الاستقلالي إلا مدة قصيرة (عشرة سنوات) وفي سنة ١٧٨٧ اجتمعت في فيلادلفيا جمعية تأسيسية Convention تمثل الدول المستقلة الثلاثة عشر ووضعت دستوراً جديداً عرف بدستور فيلادلفيا ولا يزال معمولاً به الى الآن رغم التعديلات العديدة التي أدخلت عليه Amendementas . أنشأ هذا الدستور حكومة مركزية قوية فوق حكومات الولايات الداخلة في الاتحاد وبذلك تحول الاتحاد الاستقلالي الى اتحاد مركزي • Etat fédéral

الاتحاد الاستقلالى المبروم طويل : وهكذا يلاحظ أن الاتحاد الاستقلالى لا يدوم طويلا بل هو نظام انتقال كما قلنا لأن الدول المتحدة اما أن يضعف إتحادها فتفصل عن بعضها وإما أن يزد إتحادها ويقوى فتقلب إلى إتحاد مركزى كما حصل فى سويسرا التى كانت متحدة اتحاداً استقلالياً ثم تحول هذا الاتحاد إلى اتحاد مركزى (Etat fédéral) بدستور سنة ١٨٤٨ (المعدل بدستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) ، والولايات المتحدة الأمريكية التى بعد أن جربت الاتحاد الاستقلالى ابتداء من سنة ١٧٧٧ عدلت عنه إلى الاتحاد المركزى بدستور فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ ، وألمانيا التى صارت متحدة اتحاداً مركزياً بعد حرب السبعين بعد أن كانت متحدة اتحاداً استقلالياً إلى سنة ١٨٦٦ .

ونلاحظ أيضاً أن دستور سويسرا (٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) يستعمل كلمة (Confédération) وكلمة (Fédéral) كما لو كانتا مترادفتين والواقع أن سويسرا فى الوقت الحاضر متحدة اتحاداً مركزياً (Fiat Fédéral لا استقلالياً (Confédération d'Etat) أما استعمال كلمة (Confédération) فى مواضع متعددة من الدستور فأنما هو أثر من آثار العهد الماضى .

الفرع الثانى

الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً

L'Etat Fédéral

١- وصف الاتحاد المركزى :- يتكون الاتحاد المركزى من عدة دول صغيرة (دويلات أو مقاطعات) تحتفظ كل منها بالصفات الداخلية للدولة ولكنها فى الغالب تفقد سيادتها الخارجية تماماً. فكل دولة صغيرة من الدول المتحدة اتحاداً مركزياً (الدويلات أو المقاطعات) قوانينها - وبجانبها النياية - وحكومتها ومحاكمها وموظفوها وسكانها . ولكن جميع سكان هذه الدول الصغيرة أو الدويلات يدخلون

في الوقت نفسه في تكوين دولة أكبر : دولة الاتحاد (L'Etat fédéral) . وللإتحاد نفسه هيأته الحكومية وسلطاته التنفيذية والتشريعية والقضائية . ورعاياه هم مجموع رعايا الدويلات ، وأرضه هي مجموع أراضيها .

وإختصاصات الدولة وأعمالها (Les attributions étatiques) موزعة بين الإتحاد والدويلات . والاتحاد في حدود اختصاصاته يمكنه أن يلزم جميع الأفراد بقوانينه التي يصدرها في حدود سلطته التشريعية تسرى على جميع السكان بدون وساطة الدويلات . والسلطة التنفيذية للإتحاد في حدود اختصاصها يمكنها أن تنفذ أوامرها داخل الإتحاد كله وبدون أن يتوقف ذلك قانوناً على إرادة حكومات لدويلات .

والمسائل الخارجية عادة من اختصاص الإتحاد نفسه ولذا ليس للدويلات في الإتحاد المركزي شخصية في نظر القانون الدولي العام . وهي - مع ما بلغ استقلالها الداخلي - في نظر الدول الأجنبية شبيهة بالأقسام الإدارية . ولكن إذا نظرنا إلى هذه الدويلات من وجهة القانون العام الداخلي (القانون الإداري والدستوري) وجدنا أنها تختلف كثيراً عن الأقسام الإدارية في الدولة الموحدة . فالأقسام الإدارية (كالمديريات مثلاً) لا تملك التشريع ولا القضاء بعكس الدويلات كما رأينا فلها مجالسها النيابية ومحاكمها . ومن جهة أخرى يمكن تمييز اختصاصات الأقسام الإدارية في الدولة الموحدة أو البسيطة بقانون عادي بينما اختصاصات الدويلات في الإتحاد المركزي مصدرها دستور الإتحاد نفسه (La Constitution Fédérale) فلا يمكن المساس بها بدون تعديل هذا الدستور . ويمكننا أن نقول أن الدول أقسام دولية والمديريات أقسام إدارية أما الدويلات في الإتحاد المركزي فهي أقسام دستورية .

ب - الدول التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي : - هذا النظام شائع على الخصوص في القارة الأمريكية وقد أخذت به هالك الولايات المتحدة بدستور ١٧٨٧ (وفيها نشأ النظام الاتحادي المركزي بشكله الحاضر) والمكسيك والبرازيل والأرجنتين وكولومبيا . وفي أوروبا : سويسرا (منذ سنة ١٨٤٨) والنمسا على حسب الرأي السائد (منذ سنة ١٩٢٠) وألمانيا (من سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤) وروسيا

السوفيتية (دستور ٦ نوفمبر سنة ١٩٢٣ نشر في ٨ يناير سنة ١٩٢٤)^(١) ومن المستعمرات البريطانية الحرة (Dominions) كندا وأستراليا وأفريقيا الجنوبية .

وقال بعض الكتاب أن نظام الاتحاد المركزي هو ذلك النوع من النظم التي يمكن تطبيقه بنجاح على قارة بأسرها وتنبأ بزيادة إنتشاره في المستقبل . ولكن نلاحظ مع ذلك ، خصوصاً إذا راعينا التطور الذي حصل في الدولة الألمانية ، أن الاتحاد المركزي يسير ببطء نحو النظام الموحد .

١ - لقد ذكرنا روسيا السوفيتية من بين الدول المتحدة بإتحاداً مركزياً وقصد بذلك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ويرمز إليها بالحروف الآتية :

U. R. S. S. R. أي Union des Republiques Socialistes Soviétiques Russes .

ويتكون هذا الاتحاد من عدة جمهوريات بعضها موحد وبعضها متحد بإتحاداً مركزياً وعلى ذلك يمكننا أن نعتبر إتحاد الجمهوريات الروسية اتحاداً مركزياً مركباً . ومعلوم أن روسيا كلها نجت حكم القيصرية وبموجب دستور سنة ١٩٠٦ كانت دولة موحدة وبقيت كذلك إلى أن هبت الثورة البلشفية في نوفمبر سنة ١٩١٧^(٢) .

(١) وافق مؤتمر اتحاد جمهوريات السوفيت بالأجماع في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ على دستور جديد ليحل محل دستور سنة ١٩٢٤ وقد أثار الدستور الجديد حماسة كثيرين من الخياليين وكتب المترددى وبب الأنكلري يقول ، أن الدستور السوفياتي الجديد سيحدث في العالم تأثيراً لم يحدثه الدستور الأمريكي الصادر في سنة ١٧٨٧ ولا الدستور الفرنسي الصادر في سنة ١٧٩٣ . ويشير إلى أحكام هذا الدستور الجديد كل أقتضى الحال في الصفحات التالية .

Voir " La Nouvelle constitution de L' U R S S precedee du Rapport de Staline " (Paris 1937)

(٢) نصت المادة ١٣ من دستور روسيا الجديد (١٩٣٦) على أن ، الدولة السوفياتية دولة ، فيديرالية ، قائمة على أساس إتحاد إختياري بين جمهوريات اشتراكية متساوية في الحقوق والواجبات . وعدد هذه الجمهوريات الداخلة في الاتحاد ١٩ وصت المادة ١٧ من الدستور المذكور على أنه لكل من هذه الجمهوريات المنحة الحق المطلق في الانسحاب من الاتحاد حسب تشاء . وحق الانفصال هذا غير معترف به في دساتير الدول المتحدة مركزياً ولا شك أنه سيؤدي حتماً على ورق في الدستور الروسي .

٢ - أما الدولة الألمانية فكانت بلا شك متحدة اتحاداً مركزياً *Etat Fédéral* من سنة ١٨٧١ (دستور ١٦ إبريل سنة ١٨٧١) إلى نهاية الحرب العظمى ولكن إختلف الشراح فيما إذا كان دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور فيمر (نسبة إلى المدينة التي نشأ فيها) والذي حل محل دستور سنة ١٨٧١ قد احتفظ بالشكل الاتحادي المركزي أو أنشأ فعلاً دولة حديثة موحدة. وسبب الاختلاف أن عناصر الاتحاد المركزي أقل ظهوراً في دستور سنة ١٩١٩ منها في دستور سنة ١٨٧١ .
فأولاً - بينما نجد أن دستور سنة ١٨٧١ كان يسمى الهبئات الداخلة في تكوين الإمبراطورية الألمانية « دولا » (*Staaten*) أصبحت تسمى في دستور سنة ١٩١٩ « بلاد » (*Land*) وجمها (*Länder*) . ولم تأت هذه التسمية عفواً بل بعد مناقشات طويلة في الجمعية التأسيسية فقد رفضت أعلى هذه الجمعية كلمة « دولة » وكلمة *Glied-Staat* (*Etat-membre*) أي الدولة المصروف الاتحاد ، لوصف كل من الدويلات المتحدة ، وفضلت كلمة (*Länder*) « بلاد » لبيان أن ليس هناك إلا دولة واحدة هي صاحبة السيادة الحقيقية وهي « الريخ » *Le Reich* .

ثانياً - أعطى دستور فيمر لسلطات الاتحاد المركزية اختصاصات تشريعية وتنفيذية ومالية (الضرائب) أوسع بكثير من التي كانت لها في دستور سنة ١٨٧١ ونصت المادة ١٣ من دستور فيمر على أن قانون الريخ *Reich* يلغى في حالة التعارض أي قانون صادر من الدويلات .

ثالثاً - أصبح من الممكن بموجب دستور سنة ١٩١٩ تغيير الدستور وبالتالي تقليل اختصاصات الدويلات إلى أصغر حد ممكن والقضاء على استقلالها الداخلي بدون أخذ رأي هذه الدويلات ذاتها بل يكفي صدور قانون من دولة الريخ فيها بأغلبية مائة وهي الأغلبية اللازمة لتعديل الدستور .

رابعاً - فقدت الدويلات تماماً ما كان لها قديماً في دستور سنة ١٨٧١ من الاختصاص الخارجي إذ كان لهذه الدويلات - خلافاً لما هو متبع عادة في النظام الاتحادي المركزي - حق التمثيل السياسي .

خامساً - أضف دستور سنة ١٩١٩ سلطة مجلس الدويلات *Le Reichsrat*

وهو المجلس الذي يمثل المنصر الاتحادى (Le principe fédéral)، وقوى على العكس من ذلك سلطة مجلس الريخ (Reichstag) وهو القوى يمثل الشعب أى المنصر الموحد فى الدولة (Le principe unitaire) بينما كان لمجلس الدول (الدويلات) Bundesrat القديم فى دستور سنة ١٨٧١ اختصاصات كبيرة وسلطة واسعة.

سادساً - وأخيراً لم ينشأ دستور سنة ١٩١٩ بطريق التعاقد بين الدول (الدويلات) المختلفة الداخلة فى الاتحاد بل هو وليد جمعية تأسيسية تمثل الشعب ولم يعرض على الدويلات بعد ذلك لأبداء رأيها فيه أو لأخذ موافقتها عليه بالرغم من احتجاج بافريا وبعض الدويلات الأخرى على ذلك.

إذا راعينا كل هذه الاعتبارات ربما قلنا أن الهيئات (Länder) الداخلة فى تكوين الدولة الألمانية ما هى إلا أقسام إدارية ذات اختصاص واسع وعلى ذلك نصح (الريخ) بعد دستور سنة ١٩١٩ دولة موحدة لا دولة متحدة مركزياً، ولكن هذا رأى غير مطابق للحقيقة لأنه يوجد فى هذا الدستور نصوص أخرى تتناقى مع إعتبار البلاد (Länder) مجرد أقسام إدارية فمثلاً تنص المادة ٢ من دستور فيمير أن أرض (الريخ) Reich مكونة من أراضي البلاد Le Territoire du Reich se compose des territoires des pays وهذا أعتراف بالوجود الذاتى للبلاد المختلفة التى تدخل فى تكوين (الريخ). كذلك بحسب دستور سنة ١٩١٩ لا يمكن الحصول على جنسية الريح (الجنسية الألمانية) بدون الحصول مقدماً على رعية (Indigenat) إحدى البلاد الداخلة فى تكوينها. أى أنه لا يمكن لشخص أن يصبح ألمانياً إلا إذا حصل أولاً على الرعية السكونية أو البافارية أو البروسية الخ وهذا اعتراف آخر بشخصية هذه البلاد وبأنها ليست مجرد أقسام إدارية (وهنا نلاحظ أن الزعيم هتلر لم يكتسب الجنسية الألمانية إلا بعد أن أعطته إحدى الدويلات رعويتها).

ومن جهة أخرى فإن لكل بلد من هذه البلاد دستور وبرلمان (Landtag) ووزارة ومحاكم الخ... ولا يوجد مثل ذلك فى الأقسام الإدارية للدولة الموحدة. لهذا وبالرغم من التسليم بأن دستور فيمير كان خطوة كبيرة إلى الأمام فى سبيل

الوحدة الألمانية يرى معظم الكتاب أن ألمانيا كما صورها الدستور المذكور كانت دولة متحدة اتحاداً مركزياً (Etat Fédéral) لادولة موحدة .

وقول طانت لأن الحال تغير الآن بعد تولى الزعيم هتلر الحكم في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٣ . فمن ذلك الوقت أخذت ألمانيا تخطو خطوات أخرى سريعة في سبيل الوحدة . ففي ٣١ مارس سنة ١٩٣٣ أصدرت حكومة الرايخ قانوناً يعطي للحكومات الولايات الألمانية الحق في سن القوانين بدون موافقة المجالس النيابية للولايات حتى لو خالفت هذه القوانين دساتير هذه الولايات .

ونص قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ (الصادر من حكومة الرايخ) على تعيين محافظ Reichstatthalter يمثل الحكومة المركزية (حكومة الرايخ) في كل ولاية من الولايات ويعين هذا المحافظ ويعرله رئيس جمهورية الرايخ بناء على اقتراح مستشار الرايخ Le Chancelier .

وقضى هذا النظام على سلطة الدويلات إذ أن محافظ الرايخ في كل ولاية هو صاحب الأمر والنهي فيها فهو الذي يبين رئيس حكومة الولاية وله حق حل المجلس النيابي للولاية وإجراء انتخابات جديدة . ومن جهة أخرى قرر قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ أن ليس للمجالس النيابية في الولايات الحق في إسقاط حكومة الولاية بالتصويت على عدم الثقة بها . وبذلك قضى على النظام الليابي البرلماني في البلاد Länder وأصبحت هذه المجالس عدية الفائدة .

أما فيما يتعلق ببروسيا وهي أكبر الدويلات الألمانية شأناً فيقوم بوظيفة محافظ الرايخ فيها مستشار الرايخ نفسه وله الحق في أن ينيب عنه شخصاً آخر . ولقد أدمجت حكومة بروسيا في حكومة الرايخ وتولى أحد وزراء الرايخ الجنرال Goering رئاسة حكومة بروسيا وبذلك أصبح التعارض بين الحكومتين مستحيلاً . ولكن كل هذا لم يكف حكومة الرايخ ورعيهما . ففي ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ صدر القانون الخاص بتنظيم دولة الرايخ فألغى المجالس النيابية في الولايات ونقل حقوق السيادة التي كانت للبلاد (Länder) إلى دولة الرايخ ونص على خضوع حكومات « البلاد » إلى حكومة « الرايخ » وأصبح ممثلو الرايخ في البلاد ، المحافظون Reichstatthalters ، خاضعين

مباشرة لوزير داخلية الريخ . ومن ذلك نرى أن الولايات القديمة أصبحت تشبه الأقسام الإدارية في الدولة الموحدة . وقد صدر مرسوم Ordonnance في ٢ فبراير سنة ١٩٣٤ يعيد إلى البلاد بعض حقوق السيادة التي أنتزعتها منها قانون ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ ولكنه نص في الوقت نفسه على أن هذه الحقوق تتولاها البلاد باسم الريخ وبالنيابة عنها .

وكنتيجة منطقية لهذا التشريع التي قانون صادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ مجلس الريشيرات Reichsrat الذي كان يمثل البلاد وبالتالي المصير الاتحادي في الدولة . ومنذ أول إبريل سنة ١٩٣٥ أصبحت محاكم أول درجة ومحاكم الاستئناف في ألمانيا كلها تابعة للريخ مباشرة أي أن البلاد Lander فقدت سلطاتها القضائية وأصبحت السلطة القضائية كلها خاضعة للحكومة المركزية . وأنشأ مرسوم بتاريخ أول مايو سنة ١٩٣٤ وزارة مركزية لعلوم والتربية والتعليم وكانت هذه المسائل في الماضي من اختصاص الولايات وحدها . وألغى مرسوم خاص الرعوية المحلية فليس هناك الآن إلا حنية واحدة هي جسية الريخ (الجنسية الألمانية) . وفي ١٧ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر مرسوم بتوحيد إدارة البوليس في جميع الريخ . والمبدأ الذي يدور كل هذا التشريع هو الآتي : شعب واحد ، دولة واحدة ، حاكم واحد . Ein Volk. Ein Reich. Ein Führer (١)

وهكذا أمكن للزعيم هتلر أن يتم عمل بسلامك . وأصبحت ألمانيا دولة موحدة بعد أن حررت نظام الاتحاد الاستقلالي من سنة ١٨١٥ إلى سنة ١٨٦٦ والنظام الاتحادي المركزي من سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ .

ج - كيف ينشأ الاتحاد المركزي : وإن كان الاتحاد المركزي قد زال اليوم بالنسبة لدولة الريخ إلا أنه لا زال باقياً في الدول الأخرى التي ذكرناها وربما أمتد إلى غيرها كألمانيا ويوحوسلافيا مثلاً وبهنا أن نعرف كيف ينشأ هذا النوع من أنواع الدول وما هي العوامل التي تدفع إلى ظهوره . ونحن إذا تأملنا نجد أن الاتحاد

(١) أظر: Annuaire de L'Institut International de Droit Public سنة ١٩٣٤

و ١٩٣٥ و ١٩٣٦ تحت عنوان "Allemagne"

المركزي ينشأ بطريقتين . أما تفكك دولة كانت موحدة إلى عدة دويلات صغيرة وأما بانضمام عدة دول إلى بعضها لتكوين دولة كبيرة .

١ - ومن أمثلة الاتحاد المركزي الناشئ عن تفكك دولة كانت موحدة في الأصل : روسيا البلشفية وعض دول أمريكا اللاتينية كالبرازيل والأرجنتين والمكسيك . والظاهر أن اختيار دول أمريكا لنظام الاتحاد المركزي كان عن طريق تقليد الولايات المتحدة الشمالية . وقد لاحظ بعض الكتاب أن اختيار هذا النظام لم يكن موقفاً فإن الصموبة التي تلاقيها دول أمريكا اللاتينية في إقامة حكومة ناشئة ناتجة إلى حد ما من عدم تركيز السلطة في حكومة قوية وتوزيعها بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات الداخلة في تكوينه . ومن الأمثلة عن الاتحاد المركزي طريقة التفكك أيضاً النمسا . لقد كانت النمسا كما رأينا ولعامة سنة ١٩١٤ متحدة مع دولة المجر بإتحاداً حقيقياً ولكنها بعد أن انفصلت عنها عقب الحرب الكبرى وقدت جزءاً كبيراً من أراضيها وسكانها بمقتضى معاهدة سان جرمان اتخذت الشكل الاتحادي المركزي في دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (المعدل في ٧ ديسمبر سنة ١٩٢٩)^(١) . فبعد أن نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن النمسا جمهورية ديموقراطية مصدر السلطات فيها الشعب قررت المادة الثانية أن شكل الدولة إتحادي مركزي (Etat Federal) . ويتكون الاتحاد من ثمانية مقاطعات مستقلة (Selbständige Länder) ومن العاصمة (Vienna فيا) .

وقد ينشأ الاتحاد المركزي بطريق التفكك في الدول المكونة من عناصر إقليمية مختلفة جمعتها الصدف فإذا ما أرادت هذه العناصر الإقليمية استعادة شخصيتها أمكن التوفيق بين هذه الرغبة وبين الاحتفاظ بكيان الدولة بحمل وسط ، وهو المدول عن الدولة الموحدة إلى نظام الاتحاد المركزي الذي يحتفظ لسلطات الاتحاد باحتصاصات متنوعة ويعطى للأجزاء التي يتكون منها استقلالاً ذاتياً واسع المدى . وهذا ما تطلبه بعض الهيئات في دولة يوجوسلافيا الحالية .

٢ - أما نشوء الاتحاد المركزي عن طريق إنضمام عدة دول إلى بعضها فهو

(١) التي هذا الدستور الآن واستعير عنه بدستور صادر في أبريل سنة ١٩٢٤

الغالب وأمثلة ذلك : سويسرا - الولايات المتحدة - ألمانيا قبل النظام الحالي -
استراليا - كندا - أفريقيا الجنوبية .

والعوامل التي تساعد على تكوين الاتحاد المركزي طريق الانضمام بعضها داخلي
وبعضها خارجي فمن العوامل الداخلية للتجانس الناشئ عن وحدة الأصل والعادات
والميول والتصويع في الماضي إلى سلطان واحد (الولايات المتحدة - ألمانيا - استراليا) .
ومن العوامل الخارجية رغبة الدول في الدفاع عن كيائها ضد عدو خارجي مشترك
(الولايات المتحدة - ألمانيا) . ونجد هذه العوامل الداخلية والخارجية متوفرة في الولايات
المتحدة الأمريكية والذي دفع الولايات الثلاث عشر^(١) إلى الاتحاد هو ثورتها المشتركة
ضد إنكلترا ورغبتها في المحافظة على استقلالها الذي دفعت ثمنه عالياً . أضف إلى ذلك
أن جميع هذه البلاد كانت خاضعة لملك الأنكليز ومعظم سكانها من أصل واحد
وأفكارهم وميولهم واحدة .

فالدول إذا ما توفرت هذه العوامل أو معظمها تسمى إلى توثيق الروابط بينها . وبما
أنها تريد في الوقت نفسه أن تحافظ على كيائها الذاتي وتحتفظ بشيء من الاستقلال في إدارة
شؤونها الداخلية فالشكل الاتحادي المركزي هو أنسب الحلول في مثل هذه الأحوال .

د - توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزي والدويلات : ثم المسائل
التي تعرض لها دساتير الدول المتحدة إتحاداً مركزياً هي توزيع الاختصاص
Les attributions étatiques بين الاتحاد نفسه L'Etat fédéral والدويلات الداخلية
في تكوينه . ويشمل هذا البحث قطعتين : (١) كمية أو طريقة توزيع الاختصاص
وهي مسألة شكلية (٢) يان الأعمال التي تدخل عادة في اختصاص الاتحاد المركزي
والأعمال التي تختص بها الدويلات وهي مسألة موضوعية .

(١) كيفية توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركزي والدويلات : يمكن
تصور ثلاث طرق لتوزيع هذا الاختصاص . الأولى : أن يبين دستور

(١) عدد الولايات التي تدخل في تكوين الولايات المتحدة الأمريكية الشمالية الآن
٤٨ ولاية . أما عددها في بلدي الأمريكان ١٣ فقط .

الاتحاد على سبيل المحصر المسائل التي من اختصاص الدولة المركزية والمسائل التي من اختصاص الدويلات . الثانية : أن يكتفى الدستور بتحديد اختصاصات الاتحاد وما عدا ذلك يدخل في اختصاص الدويلات . الثالثة : وهي عكس الطريقة المتقدمة تماماً ، يحدد الدستور اختصاصات الدويلات وينص على أن كل ما عدا ذلك يدخل في اختصاص الاتحاد .

أما الطريقة الأولى فهي أردأ الثلاثة وهي ليست عملية في الواقع لأنه مهما كان إحصاء الدستور وافياً فقد تستجد مسائل غير منصوص عنها في صلب الدستور وحينئذ لا يعلم أي من اختصاص الاتحاد أم الدويلات .

فلم يبق ألا الطريقتان الثابتة والثالثة ويجب أن يلاحظ أهمية الفرق بينهما فإن تحديد اختصاص الاتحاد أو الدويلات معناه أن هذا الاختصاص المحدد إستثنائي منها بلغ أنساعه وأن الأصل هو اختصاص الهيئة التي لم يحدد الدستور سلطاتها .

والواقع أن معظم الدول المتحدة إتحاداً مركزياً أحدثت بطريقة تحديد اختصاصات الحكومة المركزية . وقد نص التعديل العاشر (X^e Amendement) لدستور الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً على أن السلطات التي لم يمنحها الدستور للولايات المتحدة (الحكومة المركزية) أو التي لم يحرمها هذا الدستور على الولايات (الدويلات) تعتبر أنها محفوظة للدويلات والشعب^(١) .

وقد إتبع هذه الطريقة نفسها سويسرا وألمانيا (دستور سنة ١٨٧١) ودستور سنة ١٩١٩) وروسيا السوفيتية^(٢) وربما كان السبب في إتباع هذه الطريقة تاريخي فإن الاتحاد في معظم هذه الدول (الولايات المتحدة - سويسرا - ألمانيا) لم ينشأ إلا بتقرب عدة دول كانت في الأصل مستقلة تعار على إستقلالها فلم ترد أن تقيده إلا بالقدر اللازم لحماية الجميع وتحقيق الغرض من الاتحاد . ولذا حددت اختصاص الحكومة المركزية (الاتحاد) وأطلقت اختصاص الدويلات . وإذا إنتقلنا إلى

(١) "Les pouvoirs qui ne sont pas delegues aux Etats-Unis par la constitution ou qui ne sont pas refuses par elle aux Etats sont reserves aux Etats respectivement ou au peuple" (X^e Amendement)

(٢) أظن دستور إتحاد جمهوريات روسيا الاشتراكية السوفيتية الحالي مواد ١٥ و ١٦ .

المستعمرات البريطانية الحرة Dominions نجد أن أستراليا مثلاً قد أثبتت طريقة تحديد اختصاصات الحكومة المركزية . أما كندا فقد أخذت بالطريقة العكسية أي أنها حددت اختصاصات الولايات وقررت أن كل ما لم يسله الدستور لها فهو من اختصاص الاتحاد (الحكومة المركزية) وبذلك أصبح اختصاص الاتحاد هو الأصل . وربما كانت هذه الطريقة أفضل لأن تحديد اختصاص الحكومة المركزية قد يشل يدها ولو مؤقتاً (أي إلى أن يمدل الدستور) إذا ما جدت مسائل لم ينص عليها الدستور . ويكفي أن نفكر في التشريع الأتجاعي وتشريع العمال مثلاً . وهذه الطريقة منفتحة من جهة أخرى مع السير الطبيعي للدول الاتحادية إذ أن جميع الدول التي أخذت بهذا النظام شمرت بهد ذلك بحاجتها لتوسيع سلطة الاتحاد (الحكومة المركزية) على حساب الولايات ، وهذا ما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا . وقد رأينا كيف أن هذه الدولة الأخيرة تحولت إلى دول موحدة . وفي الولايات المتحدة وسويسرا فسر القضاة الاتحادى (المحكمة العليا الأمريكية ومحكمة الاتحاد السويسرى) النصوص التي تحدد اختصاصات الحكومة المركزية تفسيراً واسعاً جداً جعلها تشمل عدة أمور لم تكن في الأصل من اختصاص هذه الحكومة .

(٢) المسائل التي من اختصاص الاتحاد (L'Etat fédéral) والمسائل التي

من اختصاص الولايات أو الولايات Les Etats-Membres : تختلف الحلول بالطبع باختلاف الدساتير ولكن إذا قارنا دساتير الدول المتحدة اتحاداً مركزياً بعضها رأينا أن المبادئ العامة التي تتبعها هذه الدساتير متشابهة في الجوهر .

١ - انقضاء فأولاً فيما يتعلق بالوظيفة القضائية نجد أنها تترك عادة للدويلات

أو الولايات . فالقضاء عادة يعتبر من المسائل المحلية التي تقوم بها كل ولاية لا من المسائل التي يختص بها الاتحاد نفسه . ولكن هذا لا يمنع من وجود هيئة قضائية عليا تابعة للاتحاد مباشرة كالمحكمة الاتحادية في سويسرا Le Tribunal Fédéral (انظر المواد

١٠٦ - ١١٤ من دستور الاتحاد السويسرى) والمحكمة العليا (La Cour Suprême) في الولايات المتحدة الأمريكية (انظر المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة) ومحكمة

الرجح التي كان مقرها ليترج في ألمانيا Reichsgericht, Tribunal du Reich (أنظر المادة ١٠٣ من دستور فيمر) .

وتختص هذه المحكمة الاتحادية العليا عادة بنظر القضايا المهمة كالفصل في المنازعات بين الاتحاد والدويلات أو بين الدويلات وبعضها أو بين الأفراد التابعين لولاية والولايات الأخرى . ويكون لها أحيانا اختصاص استثنائي بالنسبة للمحاكم العليا في الولايات . وتختلف التخصيلات باختلاف الدساتير فللمحكمة الاتحادية في سويسرا Tribunal federal مثلا اختصاص مدني وجنائي واسع (أنظر مواد ١٠٦ - ١١٤ من دستور سنة ١٨٧٤) وقد يوجد بجانب الهيئات القضائية الاتحادية السالفة الذكر محاكم إدارية عليا Cour administrative federale تابعة للاتحاد أيضا لفصل في القضايا الإدارية وفي مسائل تاديب الموظفين التابعين للاتحاد (أنظر مادة ١١٤ مكررة من الدستور الاتحادي السويسري) ومحاكم دستورية Cour Constitutionelle كما هو الحال في دستور فيمر ودستور النمسا السابق (سنة ١٩٢٠ معدل سنة ١٩٢٩) لفصل في القضايا ذات الصلة السياسية . وما عدا ذلك من القضايا يدخل في اختصاص محاكم الدويلات .

٢ - التشريع La Legislation : أما فيما يتعلق بالتشريع فإن البرلمان الاتحادي في الحكومة المركزية يتمتع باختصاصات واسعة . فالتشريع في جميع المسائل الهامة كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والمواضلات بما في ذلك البوصة والتصرف والتلفون ، ومسائل العملة والنظام الجمركي ، والهجرة ، والجندية (جنية الاتحاد لا رعوية الولاية) يكون عادة من اختصاص البرلمان الاتحادي وحده ^(١) (أي الحكومة المركزية) وليس لبرلمان الولايات شأن في ذلك . ولا يقف اختصاص الاتحاد التشريعي عند ذلك الحد بل يقاسم الدويلات سلطة التشريع في معظم المسائل الأخرى . أما بوضع تشريع كامل ^(٢) (وفي حالة التعارض يلغي القانون الصادر من الاتحاد قوانين الولايات . مادة ١٣ من دستور فيمر) أو بالاكتمال بوضع القواعد العامة Normes التي يجب على الولايات المتحدة أن تخضع لها وتسترشد بها في وضع تشريعاتها الداخلية ^(٣)

(١) Compétence Exclusive (٢) Competence Concurrente
(٣) Competence normative

٣ - التفسير: ويقوم الاتحاد عادة بتنفيذ القوانين التي تصدرها بواسطة

موظفين خاضعين له مباشرة ومستقلين عن الولايات (Fonctionnaires fédéraux) ويمكن قطع من جهة إلى أخرى داخل حدود الاتحاد كما تفعل الدولة الموحدة مع موظفيها (مادة ١٤ دستور فيمر). ولكن للاتحاد أن يهد بذلك إلى الدويلات نفسها فتقوم به بواسطة موظفيها. وبما أن هذه تنفيذ قوانين لم تصدرها هي فقد تخطأ في التنفيذ أو تهمل فيه لذلك تنص دساتير الدول المتحدة في هذه الحالة على أن السلطة المركزية الحق في مراقبة تنفيذ الدويلات لاوامر وقوانين الحكومة المركزية. وهذه المراقبة تمثل أولا - في العمليات التي للدولة المركزية الحق في إرسالها إلى حكومات الدويلات. ثانيا - في إحتفاظ الحكومة المركزية لنفسها بحق إرسال (قوسير) أو مندوب ليراقب عن قرب تطبيق قوانين الاتحاد في الولايات المختلفة. ثالثا - للحكومة المركزية أن تفت نظر الدويلات إلى الخطأ أو النقص الذي قد يظهر في تنفيذ قوانين الاتحاد (أنظر مادة ١٥ من دستور فيمر مثلا).

٤ - تعديل الدستور في الدولة المتحدة مركزيا. أشرط موافقة أغلبية

الولايات على التعديل: دستور الدول المتحدة مركزيا مسطور وجامد (Rigide) فلا يمكن تعديله إلا باتباع طريقة مخصوصة كإشترط أغلبية معينة مثلا. ولا يكفي موافقة السلطات الاتحادية وحدها (أى البرلمان الاتحادى والحكومة الاتحادية) على هذا التعديل بل يشترط أيضا وعادة موافقة أغلبية الدويلات أو المقاطعات حتى ينفذ تعديل الدستور الاتحادى.

ففي سويسرا لا يصير تعديل الدستور الاتحادى نافذا إلا اذا وافق على التعديل أغلبية الناحيين وأغلبية المقاطعات (١٢ مقاطعة على الأقل لأن عدد المقاطعات ٢٢). وفى الولايات المتحدة يجب أن توافق على تعديل الدستور الاتحادى ٢/٣ الولايات على الأقل (أى ٣٦ ولاية من ٤٨)^(١). وبذلك تشترك الولايات في تعديل الدستور

(١) أى المجالس التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات على الأقل

الاتحادى ويمكنها أن تدافع عن استقلالها الذاتى وكيانها ضد كل تعديل يراد به
تموية الحكومة المركزية وزيادة اختصاصاتها على حساب الولايات، ولكن لا يشترط
مع ذلك لتعديل الدستور موافقة جميع الدويلات أو المقاطعات بل موافقة أغليتها
فقط . وليس للأقلية التى ترفض التعديل أن تخرج من الاتحاد أى ليس لها حق
الانفصال *Droit de secession* بل يجب أن تخضع لرأى الاغلبية ويمكن حلها على
ذلك بالقوة ^(١) وهذا يميز الاتحاد المركزى *Etat fédéral* عن الاتحاد الاستقلالى
(*Confédération d'Etats*) أذ أن الدول التى تؤلف هذا الأخير ليست مرغمة على
قبول تعديل الدستور وإذا لم توافق على التعديل فيمكنها أن تنفصل عن الاتحاد .

استثناءات من القاعدة المقررة : بالرغم من أن ألمانيا كانت متحدة اتحاداً
مركزياً لعاية سنة ١٩٣٣ فإن دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يشترط
موافقة أغلبية الدويلات الداخلة فى الاتحاد على تعديل الدستور بل كان يكفى لذلك
قانون صادر من الريشتاج *Reichstag* نفسه بأغلبية مخصوصة وعليه فيصح لقانون
دستورى صادر من الريشتاج أن يقرر إلغاء جميع اختصاصات الدويلات وينقل
الاختصاصات المذكورة إلى دولة الرئخ نفسها وهذا ما حصل فعلاً كما رأينا ولكن
لا بقانون من الريشتاج بل بمرسوم صادر من الحكومة أو الزعيم هتلر بناء على
التفويض المطلق له فى مارس سنة ١٩٣٣ (*Loi de pleins pouvoirs*) . وعدم النص
فى دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ على اشتراك الدويلات فى تعديل الدستور من
ضمن الاسباب المهمة التى جعلت بعض الكتاب يقرر أن ألمانيا بحسب دستور فيمر
لم تكن دولة متحدة وإنما اتحاداً مركزياً بل دولة موحدة وقد سبق لنا أن فندنا هذا
الرأى فيما تقدم .

(١) دستور روسيا الأخير (٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٧) مع أنه من النوع
الاتحادى المركزى (المديرالى) نص مع ذلك على أن لكل جمهورية داخلية فى الاتحاد
حق الانفصال عن الاتحاد . ولا شك أن هذا النص ظرى لا عملى . فقد أنشأت روسيا
لأن أنها لا تساهل إزاء أية فكرة انفصالية ولا تأخر عن قمع كل حركة من هذا النوع
بأقصى الشدة .

وإذا رجعنا إلى الدستور الروسى الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ نجد أنه يعطى للبرلمان الاتحادى حق تعديل الدستور بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأصوات فى كل من المجلسين وبدون حاجة لموافقة أغلبية الجمهوريات الداخلة فى الاتحاد (انظر المادة ١٤٦ والأخيرة من الدستور المذكور) . ولا شك أن اشتراط موافقة أغلبية الدويلات على كل تعديل للدستور الاتحادى أكثر احتراماً لحقوق هذه الدويلات ، وموافقة لطبيعة الاتحاد المركزى الذى لا يتألف من الأفراد فحسب بل من وحدات سياسية أيضاً تتمتع بقسط من الاستقلال الداخلى .

و - الهيئات التى تمثل الوُتُحاد : - لا نجد فى الاتحاد الاستقلالى

(Confédération d'Etats) عادة ألا هيئة واحدة تمثلها وهى المؤتمر أو الدييت (Diète) وعلى العكس من ذلك فى الدول المتحدة اتحاداً مركزياً (Etats federaux) نجد هيئات مختلفة تتولى السلطات الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

١ - السلطة التنفيذية الاتحادية : فالسلطة التنفيذية فى الدول المتحدة اتحاداً

مركزياً يتولاها فى الغالب رئيس أعلى يساعد عدد من الأعوان أو الوزراء . وفى الولايات المتحدة الأمريكية الرئيس الأعلى للاتحاد (The President of the USA) ينتخب من الشعب على درجتين أى بطريق الانتخاب غير المباشر ولمدة أربع سنوات وهو الذى يعين ويعزل وزراءه ويطلق عليهم اسم (Secretaires) وهناك وكيل للرئيس (Vice-President) ينتخب بنفس الطريقة .

وفى ألمانيا حسب دستور فيمر Weimar كانت السلطة التنفيذية فى يد رئيس

الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب وحكومة مكونة من مستشار الدولة (Chancelier du Reich) وعدد من الوزراء . ويقوم مستشار الدولة بوظيفة رئيس الوزراء فى الدول الأخرى .

أما فى الاتحاد السويسرى فأن السلطة التنفيذية المركزية يتولاها مجلس مكون من سبعة أشخاص Conseil federal ينتخبهم البرلمان الاتحادى لمدة ثلاث سنوات كما ينتخب واحداً منهم كل سنة ليقوم بوظيفة رئيس الاتحاد (Président de la Confédération) . وفى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية كذلك لا يوجد رئيس للاتحاد بل تتكون السلطة

التنفيذية المركزية من مجلس مكون من « قوميسيرى الشعب »^(١) وينتخب البرلمان الاتحادى جميع أعضاء المجلس المذكور . (مادة ٥٦ دستور ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦) .

٢ - السلطة التشريعية الاتحادية : - والسلطة التشريعية للاتحاد يتولاها

عادة برلمان مكون من مجلدين : مجلس منتخب من الشعب فى جميع الولايات ونسبة عدد السكان كما لو كانت الدولة دولة موحدة ، أى لا يراعى فى إنتخابه أن يكون لكل ولاية عدد محدد من النواب ، ومجلس أعلى يمثل مصالح الدويلات المختلفة ولذلك يراعى فى تكوينه عادة أن يكون لكل ولاية معها كانت أهميتها من حيث المساحة أو السكان عدد من الممثلين مساو لعدد ممثل أى ولاية من الولايات الأخرى . أى تتساوى لولايات من حيث التمثيل فى المجلس الأعلى . ولكن لهذه القاعدة إستثناءات كما سنرى (المابا) .

فى الولايات المتحدة الأمريكية يتكون الكونجرس Congress وهو البرلمان الاتحادى من مجلس النواب (House of Representatives) المنتخب من الشعب مباشرة وبالأقتراع العام لمدة سنتين ، ومجلس الشيوخ (Senate) وهو مكون من عضوين (شيوخين) عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها . وعدد أعضاء مجلس الشيوخ هناك ستة وتسعون لأن عدد المقاطعات ثمانية وأربعون^(٢) .

وفى سويسرا كذلك يتألف البرلمان الاتحادى Assemblée Fédérale من مجلس الأمة Conseil National وهو منتخب على أساس السكان ومن مجلس المقاطعات Conseil des Etats وكل مقاطعة أو (كانتون) تنتخب عضوين إثنين ليتمثلها فى هذا المجلس . وعدد أعضائه ٤٤ نظراً لأن عدد المقاطعات ٢٢ .

(١) Conseil des Commissaires du peuple وهو شيه مجلس الوزراء فى الدول الأخرى . وقد بين الدستور الحالى إحتصاصاته وكيفية تشكيله فى المواد ٦٤-٧٨ .
(٢) كانا عضوا مجلس الشيوخ عن كل ولاية ينتخان بواسطة برلمان هذه الولاية ولكن تعدل الحال وأصبح إنتخابهما الآن بواسطة الشعب أى ناخى الولاية . وهذا الحل أكثر ديمقراطية .

ولكن ألمانيا لم تأخذ بقاعدة تمثيل الدويلات أو الولايات بالتساوى داخل المجلس الأعلى لا في دستور سنة ١٨٧١ ولا في دستور سنة ١٩١٩ مع أنها كانت دولة متحدة إتحاداً مركزياً *Etat federal* . فكان عدد ممثلي الدويلات أو « البلاد » *Länder* في مجلس *Reichsrat* المنحل كعدد ممثليها في مجلس *Bundesrat* القديم^(١) يختلف بحسب أهمية كل ولاية وعدد سكانها . فنص دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (دستور فيمر) وهو آخر دستور إتحادي لألمانيا على أن لكل ولاية *Land* من ولايات الريبخ صوت واحد على الأقل في مجلس الريبشرات أما الدويلات الكبيرة فكان لها صوت إضافي عن كل ٧٠٠٠٠٠ ساكن . ولكن خوفاً من امتثار بروسيا بالأمر (وهي أكبر البلاد المتحدة الألمانية وأعظمها ثأناً) نص الدستور المذكور (مادة ٦١) على أنه لا يمكن أن يزيد عدد ممثلي أية ولاية في الريبشرات *Reichsrat* عن $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس جميعهم . وبذلك كان عدد أعضاء مجلس الريبشرات قبل المائة - في ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ - ٦٦ عضواً منهم ٢٦ لبروسيا و ١٠ لبافاريا و ٦ لساكس و ٤ لورنمبرج و ٤ لولاية باد و ٣ لتورنغ الخ .

ولو كان التمثيل في هذا المجلس الأعلى مبنياً على عدد السكان بدون قيد لأدى ذلك إلى استيلاء بروسيا على ثلثي المقاعد تقريباً إذ عدد سكانها بحسب تعداد سنة ١٩٢٥ بلغ ٣٨ مليون نسمة من ٦٢ مليون نسمة لكل ألمانيا . وقبل سنة ١٩١٤ كانت بروسيا وحدها تثل على ٤٠ مليون من السكان أي على ثلثي مجموع سكان الإمبراطورية في ذلك الوقت بينما ولاية كولايه (*Shamburg-Luppe*) كان لا يتعدى عدد سكانها ٤٦٠٠٠ نسمة ، فالنسبة بين الولايتين أذن $\frac{1}{100}$ تقريباً .

(١) الريبشرات (*Reichsrat*) وهو المجلس الأعلى في دستور سنة ١٩١٩ يشبه البندسرات *Bundesrat* القديم في دستور سنة ١٨٧١ (دستور بيسارك) ، فهو مكون مثله من مندوبين عن حكومات الولايات لا من أشخاص متحدين من الشعب . هذا من حيث الشكل . أما من حيث الاختصاص فإن سلطة وإختصاصات مجلس البندسرات (١٨٧١) ذات أكبر وأوسع من سلطة وإختصاصات الريبشرات (١٩١٩) وقد سبق الإشارة إلى ذلك (أظر أيضاً فيما بعد نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي) .

في مثل هذه الظروف يصبح التساوى في التمثيل داخل المجلس الأعلى صعب التحقيق .

٣- السلطة القضائية: - ولو أن الأصل أن القضاء من اختصاص الدويلات إلا أننا رأينا مع ذلك أن الدول الاتحادية لا تستغنى عن هيئة قضائية اتحادية أو محكمة عليا تابعة للحكومة المركزية كالمحكمة العليا الأمريكية المكونة من تسعة قضاة ينتخبهم رئيس الولايات المتحدة بالاتفاق مع مجلس الشيوخ ، والمحكمة الاتحادية في ألمانيا (Reichsgericht) ، والمحكمة الاتحادية في سويسرا . وسبق أن رأينا كذلك أن بعض الدول المتحدة اتحاداً مركزياً قد أنشأت محاكم إدارية ودستورية تابعة للاتحاد مباشرة للفصل في المنازعات المتعلقة بالإدارة أو الناشئة عن تطبيق الدستور ذاته (سويسرا . ألمانيا . النمسا) .

ز - مزايا وعيوب الاتحاد المركزي : مزاياه : - ١) من مزايا الاتحاد المركزي الظاهرة أنه يساعد على تكوين دول كبيرة قوية كالولايات المتحدة لأمريكية وألمانيا ولولا نظام الاتحاد المركزي لامتدت الولايات الأمريكية والدويلات الألمانية متنافرة ضعيفة .

٢) يوفق بين مزايا الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي السياسي l'autonomie فيضمن وحدة التشريع في المسائل الهامة التي يحسن أن يكون التشريع فيها واحداً لجميع أجزاء الدولة لاتحادية ويسمح في الوقت نفسه بأيجاد تشريعات خاصة محلية في المسائل الأخرى أكثر ملائمة لمصالح كل ولاية .

٣) هذا النظام بما يستدعيه من توزيع السلطات بين هيئة مركزية وهيئات محلية متعددة يكون نقي للأستبداد القوي يمكن أن يترتب على تمتع هيئة واحدة بالسلطان الكامل على جميع أجزاء الدولة في كل فروع التشريع كما هو الحال في الدول الموحدة .

٤) يسمح بأجراء عدة تجارب دستورية فمن المشاهد أن النظام الذي تجربه ولاية ويظهر نجاحه يسرى منها إلى الدويلات الأخرى ويصعب القيام بهذه التجارب في الدول الموحدة .

٥) أن تتمتع الولايات بالاستقلال الذاتي يؤدي إلى تربية الأفراد تربية سياسية ويبعث فيهم روح الاهتمام بالمسائل العامة. والاستقلال الذاتي هو خير مدرسة لتعليم الأفراد واجباتهم العمومية والاهتمام بشئونهم العامة وهذا صحيح بالنسبة للأقسام الإدارية في الدولة الموحدة ومن باب أولى بالنسبة للولايات في الدولة المتحدة مركزياً.

هيوب : ١) عيب هذا النظام ظاهر من الوجهة المالية فوجود عدة برلمانات وحكومات وموظفين مختلفين في كل دولة علاوة على هيئات وموظفي الاتحاد نفسه يستدعي مصاريف وخرائب باهظة .

٢) اختلاف التشريع في مسائل عديدة كالعلم والزواج والطلاق والتجارة والصناعة والعمل يعوق المعاملات بين الولايات أو الولايات المختلفة ويسبب كثرة المنازعات . وقد شبه الأستاذ جيدل Gidel (بجامعة باريس) حالة الولايات المتحدة الأمريكية اليوم من حيث تنازع القوانين بين ولاياتها المختلفة بحالة فرنسا قديماً قبل ثورة سنة ١٧٨٩ .

٣) النظام الاتحادي يضيف من سلطة الحكومة المركزية ويشل يدها في تنفيذ قوانينها وقراراتها. ونظراً لصعوبة تحديد اختصاص الاتحاد والولايات تحديداً دقيقاً فكثيراً ما تصطدم الحكومة المركزية بحكومات الولايات كما حصل في دولة الريخ (Reich) أكثر من مرة قبل توحيدها . وفي الولايات المتحدة كان تنظيم السكك الحديدية والتلفونات والتلغرافات مثلاً من المسائل التي أثارت منازعات عديدة بين حكومة الاتحاد والولايات المختلفة .

٤) يسبب هذا النظام أحياناً للحكومة المركزية مصاعب خارجية إذا ما قامت مثلاً لإحدى الولايات بسن تشريع مضر برعايا دولة أجنبية . حصل في آخر القرن الماضي أن وضعت ولاية كاليفورنيا (إحدى الولايات المتحدة الأمريكية) تشريفاً قررت فيه طرد الأولاد الذين من جنس أصفر (الصينيين واليابانيين) من مدارسها

وقد أدى ذلك إلى مناقشات طويلة بين اليابان والولايات المتحدة مما راد في توتر العلاقات بينهما . وإذا لاحظنا أن جمهورية أمريكا الشمالية مكونة من ٤٨ ولاية وأن كل ولاية منها حرة في التشريع في بعض المسائل وأن هذه التشريعات قد تمس رعايا أو مصالح الدول الأجنبية أدركنا عبء المسئولية الملقاة على عاتق الحكومة المركزية .

• (الدولة الموحدة تفوق الدول المتحدة) اتحاداً مركزياً من حيث البساطة والمرونة . فيمكن التعبير الأقسام الإدارية داخل الدولة الموحدة قانون عادى أما في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً فلا يمكن تعديل توزيع الاختصاص بين الاتحاد والدويلات إلا بتغيير الدستور نفسه وهذا يحتاج إلى إحراجات طويلة وموافقة أكثرية الولايات كما رأينا .

ج - مقارنة بين الاتحاد الاستقلالى والاتحاد المركزى : ونورد هنا أهم الفروق بين الاتحاد الاستقلالى والاتحاد المركزى تسهيلاً لفهم طبيعتهما .

١ - الاتحاد الاستقلالى (Confederation of States) لا يعتبر دولة أو حكومة فوق الدول المتعاقدة ولو أن البعض يسم له بشخصية دولية ناقصة . الاتحاد المركزى دولة في نظر القانون الدولى العام .

٢ - تحتفظ الدول التى تدخل في تكوين الاتحاد الاستقلالى بشخصيتها الدولية وسيادتها في المداخل والخارج ولا تنقيد هذه السيادة إلا بالقدر اللازم لتنفيذ عهد الاتحاد . أما الدول التى تدخل في تكوين الاتحاد المركزى فهي ليست دولاً في نظر القانون الدولى العام وتفقد سيادتها الخارجية غالباً ، وسيادتها الداخلية مقيدة إلى حد كبير .

٣ - الهيئة التى تعبر عن إرادة الاتحاد الاستقلالى تتكون عادة من مؤتمر سياسى ليست له صفة البرلمان . أما الاتحاد المركزى فيعبر عن إرادته الهيئات الآتية : (١) برلمان مكون عادة من مجلسين أحدهما يمثل الشعب والثانى يمثل الدويلات أو المقاطعات ،

٢) سلطة تنفيذية تقوم بتنفيذ القوانين وعمل اللوائح اللازمة وإبرام المعاهدات ،
٣) محاكم قضائية تابعة للاتحاد نفسه ولها غالباً الرقابة العليا على محاكم الولايات .
٤ - الاتحاد الاستقلالي لا يمكنه أن ينفذ إرادته على الأفراد مباشرة بل لا بد
من أن توافق على قراراته حكومات الدول المتعاقدة حتى تصبح هذه القرارات نافذة
داخل حدودها . أما الحكومة المركزية في الاتحاد المركزي فيمكنها أن تنفذ إرادتها
مباشرة على الأفراد في كل ما هو داخل في اختصاص الاتحاد بدون وساطة
الولايات .

٥ - ليس للاتحاد الاستقلالي جيش خاص ولا هيئة خاصة من الموظفين لإدارة
شؤون الاتحاد ولا مرافق عامة (Services publics) مستقلة عن مرافق الدول المتعاقدة .
أما الاتحاد المركزي فله جيشه وموظفوه ومرافقه العامة Services publics federaux
٦ - لا يمكن تغيير اختصاصات الاتحاد الاستقلالي إلا بموافقة جميع الدول
المتعاقدة . يمكن تغيير اختصاصات الحكومة المركزية في الاتحاد المركزي بموافقة أغلبية
الولايات بدون حاجة إلى الإجماع .

٧ - لكل دولة منحدرة إتحاداً استقلالياً الحق في الانفصال عن الاتحاد أما
الولايات المتحدة إتحاداً مركزياً فلا يجوز لها ذلك قانوناً ويمكن إرغامها على البقاء
في الاتحاد (ومع ذلك ينص دستور روسيا السوفيتية كما رأينا على أن لكل جمهورية
داخلة في إتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية الحق في الانفصال عن الاتحاد) .

٨ - لا يوجد جنسية Nationalité خاصة مستقلة للاتحاد الاستقلالي بل توجد
عدة جنسيات بقدر عدد الدول المتعاقدة . توجد جنسية واحدة في الاتحاد المركزي
هي جنسية الاتحاد نفسه أما « الجنسية » الناتجة عن الولادة أو التوطن في ولاية من
الولايات فيعبر عنها بكلمة رعوية Indigenat .

٩ - الحرب بين الدول الداخلة في الاتحاد الاستقلالي تعتبر حرباً دولية
Guerre Internationale يترتب عليها ما يترتب على الحرب الدولية من الحقوق
والواجبات . بينما الحرب التي تنشأ بين الدول التابعة لاتحاد مركزي ليست إلا حرباً
أهلية Guerre civile .

ونحن إذا فكرنا نجد أن معظم هذه النتائج إن لم يكن كلها ناشئة عن الفكرة الآتية :-
الاتحاد المركزي دولة بمعنى الكلمة بينما الاتحاد الاستقلالي ليست له صفة
الدولة بل هو أشبه بمخالفة بين الدول المتعاقدة .

مقدمة : بعد أن اقتصا عيوب ومزايا الاتحاد المركزي من الوجهة النظرية
وقارنا بينه وبين الاتحاد الاستقلالي يجب أن نلاحظ أن الدول لا تأخذ بهذا النوع
أو ذاك جرياً وراء النظريات بل تبعاً لظروف والملازمات . وفي الواقع الاتحاد
المركزي ما هو إلا خطوة جديدة في سبيل الوحدة السياسية أو الدولة الموحدة
(Etat Unitaire) فإن بعض الدول تحت تأثير ظروف مختلفة متنوعة تلجأ أولاً إلى
إنشاء تحالف أو إتحاد غير وثيق المراسم فإذا ما استأنست بعضها وأنفقت كلتها
ومصالحها حولت هذا الاتحاد الاستقلالي إلى إتحاد مركزي أشد رابطة وأقوى متانة .
وبعد مدة إحتبار جديدة تطول أو تنقص بحسب الأحوال ينتهي بها الأمر
غالباً إلى نظام الدولة الموحدة ذات الأقسام الإدارية وهذا هو ما حصل وبطريقة
ظاهرة ، بطيئة في البداية ، سريعة في النهاية ، بالنسبة للدولة الألمانية (Le Reich) .
وهذا هو ما نشاهده أيضاً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية . لاحظ أحد
الكتاب الأمريكيين الأستاذ Goodnow أن القساطر الاتحادية الحديثة
Les Constitutions fédérales قد أعطت للحكومة المركزية حقوقاً كبيرة تفوق الحقوق
التي منحها دستور فلادلفيا مثلاً للحكومة الولايات المتحدة في سنة ١٧٨٧ وأسستج
من ذلك أنه إذا دعى الشعب الأمريكي الآن لوضع برنامج لحكومة اتحادية لوافق
بأغلبية عظمى على منح السلطة المركزية أكبر نصيب أو قسط من الحقوق .
وليس من المستبعد أن تتحول الولايات المتحدة الأمريكية نفسها يوماً ما إلى
دولة موحدة . فإن سلطة الحكومة المركزية فيها في ازدياد مستمر وذلك بالطبع
على حساب الولايات .

الباب الثاني

الحكومة وأعمالها

ما المقصود بالحكومة؟ - قل أن نتكلم عن الأشكال المختلفة للحكومات يجب أن نبدأ ببيان المقصود من كلمة « حكومة ». يقابل هذا اللفظ بالفرنسية كلمة (Gouvernement) ولكلمة حكومة كما لمقابلها باللمة الفرنسية معان عديدة .

١ - فنطلق أحياناً على مجموع الهيئات الحاكمة أو المديرية للدولة أو كما يقول دوجي L'ensemble des organes directeurs de L'Etat^(١) وهي تشمل حيثما السلطة التشريعية والتنفيذية معاً .

٢ - ونستعمل كثيراً للدلالة على السلطة التنفيذية وحدها أي رئيس الدولة والوزراء ومساعدتهم المباشرين . حقيقة أن السلطة التشريعية في البلاد النيابية هي التي تمثل الأمة صاحبة القيادة أصلاً . والبرلمان هو الذي « يحكم » البلاد بواسطة القوانين التي يخضع لها الجميع بما في ذلك السلطة التنفيذية نفسها ، ولكن السلطة التنفيذية هي التي تتصل مباشرة بالأفراد وهي دائرة عكس البرلمان فهو لا ينقذ باستمرار بل في أدوار يطلق على كل منها اسم الدورة البرلمانية . ولذلك اعتاد الناس أن يروا في السلطة التنفيذية المحرك الأول والأدارة السياسية العليا للدولة ولذلك خصوها بكلمة « حكومة » لبيان أنها هي الهيئة « الحاكمة » التي « تحكم » مباشرة .

٣ - ويقصد بكلمة « حكومة » أحياناً أخرى الوزارة فقط (Le ministère, le cabinet) فيقال مثلاً أن الحكومة مستولة أمام البرلمان بمعنى « الوزارة » وأن رئيس الأغلبية البرلمانية يجب أن يتولى رئاسة « الحكومة » بمعنى الوزارة أيضاً وهذا الاستعمال

(١) Traité de Dr. Const, T. II 3^e ed, P. 768.

شائع في إنجلترا وعبارة (Responsible Government) معناها الوزارة المسؤولة .

٤ - وأخيراً تستعمل كلمة « حكومة » بمعنى استعمال السلطة أو الحكم أو كما يقول

Eamein (اسمين) : ^(١) L'exercice par le souverain de l'autorité publique

وهذا هو المعنى الذى قصده هنا فى دراسة أشكال الحكومات . وقد أستعمل الدستور المصرى كلمة « حكومة » بهذا المعنى فى المواد ١ و ١٥٦ فقالت المادة الأولى أن « مصر دولة ذات سيادة ، وهى حرة مستقلة ملكها لا يجبراً ولا ينزل عن شئ » منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .

وذكرت المادة ١٥٦ من الدستور أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثية العرش ومبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » . فظاهر أن كلمة « حكومة » فى هاتين المادتين لا يقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة ولا السلطة التنفيذية ولا الوزارة بل نظام الحكم وهذا كما قلنا هو المعنى الذى يهنا هنا فى بحث أشكال أو أنواع الحكومات .

أشكال الحكومات . - اختلفت على مر العصور أشكال الحكومات وأنواعها ،

ولدراسها دراسة علمية حاول علماء السياسة من زمن بعيد تقسيمها إلى أقسام يشمل كل قسم منها نوعاً معيناً يمتاز عن غيره بصفة أو طابع خاص وقد اختلفت هذه الأقسام باختلاف وجهات نظر واضعها والزمان والمكان . وقد جرت عادة الكتابات حتى المصريين منهم فى دراسة هذا الفصل من فصول القانون الدستورى أن يرجعوا إلى علماء الأغريق ليستيروا برأيهم .

قسم شيوخ هؤلاء العلماء أفعلاطون الحكومات إلى ثلاثة أقسام . ملكية Royaume وأرستوقراطية Aristocratie وجمهورية République وأخذ بهذا التقسيم تلميذه أرسطو بعد أن فسره ووضعه : قسم الحكومات من حيث عدد الأشخاص القابضين على أزمة الحكم إلى ملكية Royaume وهى التى يدير شئونها فرد واحد ^(٢) وهو الملك .

(١) Eamein, Elem. de Dr Constitutionnel.

(٢) حصل استعمال كلمة موناشرى Monarchie بدلاً من كلمة ملكية Royaume

للدلالة على حكومة الفرد الواحد للرب الذى سذكره فيما بعد

وأرستقراطية Aristocratie وهي التي يدير شئونها جماعة قليلة . وجمهورية Polite ou République وهي التي يدير شئونها جمهور أو عدد كبير من الأمة . هذا إذا كانت الحكومة صالحة أى كان الغرض منها رعاية مصالح الأمة . فإذا تطرق إليها الفساد وأصبح هم الحاكم أو الحكام تحقيق مطالبهم الشخصية تحولت الدولة الملكية إلى إستبدادية Tyrannie ، والأرستوقراطية إلى أوليجارشية Oligarchie تستأثر فيها فئة قليلة من الأمة بالسلطة، والجمهورية إلى ديموقراطية Democratie أو حكومة غوزة . ويلاحظ أن لفظ «ديموقراطية» ، قد تغير معناه الآن إلى عكس ما كان عليه في عهد أرسطو فلا يقصد به اليوم حكومة النوعاء أو السوق بل حكومة الشعب أو الأعلى . كما أن كلمتي « أوليجارشية وأرستوقراطية » تسملان الآن بمعنى واحد بدون تفضيل أو تهميش . وأخيراً كلمة « جمهورية » كانت يستعملها فلاسفة الأغريق للدلالة على ما نسميه نحن الآن ديموقراطية .

انشر هذا التقسيم الثلاثي للحكومات (ملكية ، أرستقراطية ، جمهورية بمعنى ديموقراطية الآن) بين الكتاب وعلماء السياسة ولكن مكيايل (Machiavel) في كتابه الأمير (Le Prince) أخذ في نهاية الأمر بتقسيم آخر إذ قسم الحكومات إلى قسمين لا ثلاثة أقسام ملكية (Monarchie) وجمهورية (République) ولم يبين بوضوح أساس هذا التقسيم هل هو طريقة تعيين رئيس الدولة (انتخاب أم وراثية) أو عدد الأشخاص القابضين على أمانة الحكم ؟ والغالب أن قسم مكيايل للحكومات إلى ملكية وجمهورية لا يخالف كثيراً من حيث الجوهر التقسيم الثلاثي السالف الذكر إلى ملكية وأرستوقراطية وجمهورية (Royaume, Aristocratie, République)

أما مونتسكيو فإنه قسم الحكومات في كتابه روح القوانين أو الشرائع (L'Esprit des Lois) إلى جمهورية (République) وملكبة أو (فردية) (Monarchie) وأستبدادية (Despotique) . فالحكومة الجمهورية بحسب مونتسكيو هي ما كانت السيادة فيها للأمة أو لبعضها . والملكية عنده ما تولى الحكم فيها فرد بمقتضى قوانين ثابتة ومقررة . ولأستبدادية ما كانت السلطة فيها بيد فرد يتصرف فيها بأرادته وأهوائه . وإذا تأملنا وجدنا أن تقسيم مونتسكيو هذا في الواقع ثنائي لا ثلاثي لأن ما يسميه الحكومة

الاستبدادية (Gouvernement despotique) ما هي الأنوع من أنواع الحكم الفردي (Gouvernement Monarchique).

لم قصد بأيراد ما قدم إلا بيان مبلغ اختلاف الكتاب في تقسيم الحكومات وتبويبها . وسق أن لاحظنا أن بعض الألفاظ التي كانت تستعمل في الماضي بمعنى خاص قد تميز معناه في الوقت الحاضر ككلمات : Démocratie, République : Oligarchie فاسها لا تدل اليوم بالضبط على ما كانت تدل عليه في القرون الماضية . وكلمة Monarchie أو Monarque قد تستعمل الآن في معنيين مختلفين : أما للدلالة على أن رئيس الدولة لأعلى ملك ورثي (Roi héréditaire) ^(١) وأما لبيان أن السلطة كلها في يد فرد واحد « حكومة الفرد » وهذا هو المعنى الفعلي لكلمة « موارشي » و « موارك » كما سنرى . وقد ظهرت أنواع جديدة للحكومات لم تكن معروفة في العصور الماضية كالحكومات النيابية وشبه النيابية ونصف المباشرة والبرلمانية والرئيسية الخ . لذلك فنحن لا ننتيد بالأقسام القديمة وحدها ولا يهنا معرفة ما الذي كان يقصده أرسطو أو مكيافيل أو مونتسكيو بأقسامهم فدر ما يهنا دراسة أنواع الحكومات الحالية ، فلكل عصر نظرياته وحكوماته واصطلاحاته .

وناء على ذلك يمكننا أن قسم الحكومات :

(١) من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى حكومات إستبدادية وحكومات قانونية .

(٢) ومن حيث تركيز السلطان أو السيادة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين عدة هيئات إلى حكومة مطلقة (Absolu) وحكومة مقيدة (Gouvernement limité)

(٣) ومن حيث كيفية تعيين الرئيس الأعلى للدولة إلى ملكية (Royauté) وجمهورية .

(٤) ومن حيث صاحب أو مصدر السيادة أو السلطان في الدولة (La souveraineté dans l'Etat) إلى فردية (monarchie) وأرستوقراطية وديموقراطية .

(٤) والحكومات الديمقراطية أما أن تكون مباشرة أو نيابية أو نصف مباشرة .

(١) الأفضل في هذه الحالة ومما ليس استعمال كلمة " Roi " - " Royauté " - ملكية - ملك .

• (والحكومات النيابية إما أن تكون برلمانية (إنجلترا، فرنسا، بلجيكا، مصر) أو غير برلمانية كسويسرا (نظام حكومة الجمعية)^(١) والولايات المتحدة (نظام رئيسي). وسنخصص لدراسة كل طائفة من هذه الأقسام فصلاً خاصاً مع العلم بأن بعضها لن يستغرق ما وقتاً طويلاً بل سنكتفي بالإشارة إليه بنهاية الأيجاز . بمكس البعض الآخر فسيكون - لأهميته - موضع عناية خاصة كالنظام الملكي والجمهورى ، والمباشر ونصف المباشر والنيابى ، والنظام الرئيسى والبرلمانى .

الفصل الأول

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

(الخاضعة للقانون)

الحكومة الاستبدادية *Gouvernement despotique ou arbitraire* هي التي لا يخضع فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) لقوانين الوضعية ولا يعرف لسلطانه حد . فهو يستعمل سلطته كما يريد . وكيف يريد وأرادته هي القانون . وقد كان هذا شأن معظم الملكيات القديمة كفرنسا في القرن السادس عشر والسابع عشر والثامن عشر . وقد دافع عن الملكية الاستبدادية في القرن السادس عشر *Jean Bodin* . فالقوانين في الحكومة الاستبدادية تلزم الأفراد والمواطنين ولكنها لا تلزم الحاكم الأعلى أى الملك لأنه هو مصدر القانون . فله أن يقرر ما يشاء بدون اتباع أى قاعدة وله أن يعنى بعض الأفراد من الخصوع لقانون وله أن يتزع ما يريد من القضايا من الحاكم المختصة ليحولها إلى هيئة تفصل فيها حسب أهوائه أو يفصل فيها هو شخصياً . وله

(١) الرأى الشائع هو إعتار سويسرا من البلاد التي أحدها يسمى بجمهورية نظام حكومة الجمعية (*gouvernement d'assemblée*) أطر مع ذلك ما سقوله فيما بعد في هذا الصدد .

أن ينفى أو يسجن أى شخص بدون محاكمة ما بواسطة أمر ملكى مكتوب كانوا

يسمونه فى فرنسا *Lettres de Cachet* .

وأراء هذا الاستبداد قام بعض الكتاب الفرنسيين كإبلى و بوسويه (Mably, Boissieu) يطلبون ويقررون أن الملك يجب أن يحكم طبقاً لقوانين البلاد . ولكن بالرغم من ذلك استمر الحكم الاستبدادى إلى قيام الثورة فى سنة ١٧٨٩ .

أما الحكومة القانونية (*Gouvernement legal*) فهى التى يخضع فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) لقوانين الموضوعة . لا شك أن له الحق فى أن ينفىها أو يغيرها ولكن طالما أن هذه القوانين موحودة فهى تلزم الحاكم كما تلزم الرعية وفى ذلك ضمان كبير للأفراد .

الفصل الثانى

الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة

الحكومة المطلقة *Absolu* هى التى تكون جميع السلطة فيها مركزة فى شخص واحد أو هيئة واحدة بدون أن يكون بجانب هذا الشخص أو هذه الهيئة سلطة أخرى تشترك معه أو معها فى الحكم .

ولكن هذا الشخص أو هذه الهيئة التى تنحصر فيها السلطة تحكم بواسطة قوانين تخضع لها . وبذلك تختلف الحكومة المطلقة (*Gouvernement absolu*) عن الحكومة الاستبدادية *Le Gouvernement despotique* السابق الكلام عنها إذ أن الحكومة الاستبدادية لا تخضع لقوانين (١)

(1) V. Duguit. Traité de Droit Constitutionnel T I P 394 — "Tout gouvernement peut être despotique ou absolu, un gouvernement républicain comme un gouvernement monarchique, il y a donc despotisme toutes les fois qu'un gouvernement, composé par un seul ou de plusieurs, commande sans être limité par des lois préétablies, il y a absolutisme toutes les fois qu'il n'y a qu'un seul organe de gouvernement réunissant en lui tous les pouvoirs, mais se considérant comme limité par les règles générales préétablies par lui-même "

أما الحكومة المقيدة Le Gouvernement limité فالسلطة فيها موزعة بين هيئات مختلفة تراقب بعضها بعضا . ففي الحكومة الملكية المقيدة مثلاً نجد أن سلطة الملك مقيدة بوجود مجلس نيابي كله أو بعضه منتخب يشترك مع الملك في إدارة شئون الدولة ولذلك يطلق أيضاً على الملكية المقيدة إسم الملكية الدستورية .

الفصل الثالث

الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

تنقسم الحكومات من حيث الرئيس الأعلى للدولة (وهو في الوقت نفسه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية) إلى ملكية Royauté وجمهورية Republique . ففي الحالة الأولى يستمد رئيس الدولة حقه من لوراثة ويسمى الملك أو الأمير أو السلطان أو القيصر أو الإمبراطور وفي الحالة الثانية يمين رئيس الدولة بالانتخاب ويتمتع بمركزه لمدة محدودة ويسمى رئيس الجمهورية (President de la Republique) . وبعض الجمهوريات لا يوجد على رأسها رئيس واحد بل هيئة مكونة من عدة أشخاص يتولى أحدهم الرئاسة وهذه هي حالة سويسرا . ومن الحكومات الملكية في الوقت الحاضر إنجلترا واليابان وهما عريقتان في الملكية وإيطاليا وبلجيكا ومصر وبلغاريا ورومانيا ويوحوسلافيا ومن الحكومات الجمهورية الولايات المتحدة الأمريكية . فرنسا . سويسرا . بولونيا . تشيكوسلوفاكيا . البرتغال . إسبانيا . تركيا .

ويلاحظ أن بعض الملوك في الماضي كانوا ينتخبون من بين عائلات معينة كملوك بولونيا وإمبراطرة الدولة الرومانية القديمة مثلاً . أما جميع ملوك الدول المتعدية في الوقت الحاضر فهم وراثيون .

والنظام الملكي يبنى على فكرة أن هناك شخصاً أو عائلة لها الحق الذاتي

Droit propre في تولى الحكم^(١) بخلاف النظام الجمهورى فهو منى على المساواة فلا يوجد شخص أو عائلة يمكنها أن تدعى أن لها بالذات الحق في تولى رئاسة الدولة . ولقد أصبح الفرق بين النظام الملكى والجمهورى في الوقت الحاضر أقل أثرًا من الماضى . إذ إنتقلت سلطة الدولة في الحكومات الملكية الحالية من الملك إلى الشعب ونحولت الملكيات القديمة من إستبدادية أو مطلقة إلى ملكيات دستورية أو برلمانية سلطة رئيس الدولة فيها محدودة بوجود برلمان أعصاه معظمهم أو كلهم منتخبون . ومن الملوك الحاليين من هو أقل سلطة من بعض رؤساء الجمهوريات فسلطة رئيس جمهورية الولايات المتحدة مثلا أكبر من سلطة « ملك بريطانيا العظمى وأيرلندا والمستعمرات البريطانية فيما وراء البحار وأميراطور الهند » . ونظام الحكم في الجمهورية الفرنسية أقرب إلى النظام الأنكابرى منه إلى نظام جمهورية سويسرا أو الولايات المتحدة مع أن فرنسا والولايات المتحدة وسويسرا كلها دول ذات حكومة جمهورية أما أنكائرا فحكومتها ملكية . وأهم الفروق بين الملكية والجمهورية هي الآتية :

- ١ - رئيس الدولة في الحكومة الملكية كما رأينا يستمد حقه من الوراثة أما رئيس الجمهورية فيعين بالانتخاب لمدة محدودة أربعة أو خمسة أو سبعة سنوات مثلا .
- ٢ - في الحكومة الملكية يحتفظ رئيس الدولة (الملك) عادة بمجموعة من الحقوق التي لم يتنازل عنها الشعب وتسمى هذه الحقوق : Les prérogatives royales وهي عبارة عن الغية الباقية من سلطته القديمة التي لم تنتقل للبرلمان أو للأمة ، أما في الجمهورية فان حقوق رئيس الدولة الأعلى بينها الدستور بوضوح وطريق الحصر . ومع ذلك فقد أحدث بعض الدساتير الملكية بهذه الطريقة نفسها كدستور بلجيكا ورومانيا فقد نص دستور بلجيكا (مادة ٧٨) على أن « ليس للملك سلطات أخرى

(١) كمائلة هانوفر في إنجلترا وهي العائلة المالكة الحالية (ولكنها منذ الحرب العظمى أصبحت تعرف باسم عائلة وندسور) وأسره سافوا في إيطاليا وعائلة فردريك دي ساكس كوبرج في بلجيكا . وعائلة شارل دي هوهنلورن سيجارى في رومانيا . وحاء في المادة ٣٣ من الدستور المصرى . « عرش المملكة المصرية وراثى في أسرة محمد على » .

غير التي يمنحه إياها صراحة الدستور أو القوانين الخاصة التي تصدر طبقاً لهذا الدستور ». وجاء في المادة ٩١ من دستور رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ مثل هذا النص « وليس للملك سلطات أخرى غير التي أعطاها له الدستور » .

٣ - تهتم الدساتير الملكية اهتماماً كبيراً بنظام توارث العرش والوصاية على الملك القاصر : هل يسكون للملك القاصر وصي واحد (كما هو الحال في بلجيكا) أو هيئة وصاية مكونة من ثلاثة أعضاء مثلاً (كما هو الحال في مصر ورومانيا) ؟ من يمكن إختياره وصياً ؟ من الذي يختار الأوصياء على العرش ؟ ما سلطة البرلمان في ذلك ... الخ كما تهتم هذه الدساتير بمسألة النيابة عن الملك البالغ إذا تعذر عليه الملك بسبب المرض العقلي أو الجسماني ، وتخصص لذلك كله عدة مواد فيها ، (راجع مثلاً دستور رومانيا مواد ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ودستور بلجيكا مواد ٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥) . وقد نظمت وراثية العرش والوصاية على الملك القاصر في مصر بالأمر الكريم الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ وهو سابق على صدور الدستور كما نرى ولكن أشارت إليه المادة ٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ وبذلك أكتبته صيغة دستورية ؛ وجاءت بعض مواد الدستور فيه مكملة للأمر الكريم السابق الذكر (مواد ٥١ ، ٥٣ ، ٥٤) . وبالطبع لا أثر لكل هذه النصوص في الدساتير الجمهورية ولكن هذه على العكس تعلق أهمية كبرى على كيفية إختيار رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وتنص عما إذا كان يصح تجديد إختياره أم لا يصح ، وبعضها يترك هذه المسألة الأخيرة للعرف والمادة .

كيف ينتخب رئيس الجمهورية : وتختلف طريقة إختيار رئيس الجمهورية باختلاف الدساتير فبعضها ينص على إختياره بواسطة البرلمان والبعض الآخر على إختياره بواسطة الشعب وهناك حل وسط يوفق بين إشتراك البرلمان ومندوبين عن الشعب في إختيار الرئيس الخ .

(١) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان : ومن الدول التي تحصل

انتخاب رئيس الجمهورية من حق البرلمان أو المجلس النيابي وحده : فرنسا .
تشيكوسلوفاكيا . بولونيا (قبل دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالي) . تركيا .

في فرنسا ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين
بهيئة جمعية وطنية (Assemblée Nationale) تعقد في قرماني (مادة ٢ من قانون ٢٥
فبراير سنة ١٨٧٥ الدستوري) ولا ينتخب أحد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة
لأعضاء المجلسين جميعاً . ومدة الرئاسة سبع سنوات ويصح إعادة انتخاب الرئيس
الذي انتهت مدته بدون أي قيد ولا شرط ولكن في الواقع لم يستند من ذلك للآن
إلا رئيس واحد هو الرئيس حريشي (Grisy) إذ أعيد انتخابه في ٢٨ ديسمبر سنة
١٨٨٥ . ولكنه أرحم على الاستقالة بعد ذلك بسنتين في ٢ ديسمبر سنة ١٨٨٧ . ونظراً
لطول مدة رئاسة الجمهورية في فرنسا فإن رؤساء عديدين لم يستطيعوا أن يتقوا مدة
رئاستهم إما لوفاتهم أثناءها (كارنو . فيلكس فور . ديشاتل . بول دومر مع ملاحظة
أن كارنو وبول دومر ماتا إغتيالاً) أو لاستغالتهم (ماكماهون . كازمير بيرييه . مليران)
أما لوبيه Louhet وفالير Fallieres وبوانسكاريه Poincaré ودومرج Doumergue
فلم يقبلوا ترشيح أنفسهم من جديد بعد انتهاء مدتهم . وقد تأثر كل من الدستور
التشييكوسلوفاكي والبولوني بالمصوص الفرنسية فيما يتعلق بطريقة تعيين رئيس الجمهورية .

في جمهورية تشيكوسلوفاكيا ينتخب الرئيس أيضاً لمدة سبع سنوات بواسطة
مجلس النواب والشيوخ مجتمعين بهيئة جمعية وطنية ويشترط الدستور (مادة ٥٧)
أن يكون انتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس الحاضرين من أعضاء المجلسين على
شرط أن يحضر هذه الانتخابات على الأقل الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء .

فاذا لم تتوفر هذه الأغلبية في المرة الأولى والثانية يعاد الانتخاب بين المرشحين
الحاضرين لأكثر عدد من الأصوات وفي حالة التساوي تفصل القرعة بينهما ولا
يجوز أن ينتخب الرئيس أكثر من مرتين متتابتين فإذا استمر في الرئاسة ١٤ عاماً
لا يجوز له أن يرشح نفسه من جديد حتى تنتهي مدة ٧ سنوات منذ آخر رئاسته له

ولكن هذا الص لم يطلق على أول رئيس للجمهورية توماس مازاريك (مادة ٥٨ من الدستور)^(١)

وكانت طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان متبعة أيضاً في بولونيا بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (المعدل في سنة ١٩٣٦) أذ كانت المادة ٢٩ من هذا الدستور تنص على « أن رئيس الجمهورية ينتخب لمدة ٧ سنوات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين » (مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين) ، لكن دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥ الحالي عدل عن هذه الطريقة كما سنرى .

أما في تركيا فينتخب المجلس الوطني الكبير بأقره من بين أعضائه رئيس الجمهورية التركية لمدة نيابة المجلس نفسه أي لمدة ٤ سنوات ويصح إعادة انتخاب الرئيس الذي أنهت مدته بدون تحديد . (مادة ٢١ دستور ٢٠ إبريل سنة ١٩٢٤) .

وقد أُنقذ الكثيرون طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان أو الهيئة التشريعية إذ إن هذه الطريقة تجعل رئيس الدولة خاضعاً لسلطة البرلمان وعدلاً له^(٢) لأنه من القواعد العامة في الحياة الدستورية - كما يقول الأستاذ رداولف (Redolf) - أن الخالق يقيد الخلق (Le Createur enchainé la Creature) وقد ظهر عيب هذه الطريقة على الخصوص في فرنسا إذ أدى انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان إلى زيادة ضعف السلطة التنفيذية . لذلك اقترح بعض الكتاب الفرنسيين المدول عن طريقة إختيار الرئيس بواسطة البرلمان وإنتخابه إما بواسطة الشعب مباشرة على درجة واحدة أو على درجتين وإما بواسطة هيئة كبيرة من الناخبين تشمل على

(١) أُنْتُخِبَ المِسيو مازاريك ثلاثة مرات متوالية لرئاسة الجمهورية في ٢٧ مايو سنة ١٩٢٠ و ٢٧ مايو سنة ١٩٢٧ و ٢٤ مايو سنة ١٩٣٤ ولكنه أصطر أن يستقيل في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد إلتحائه للمرة الثالثة طلباً للراحة طرأ لكبر سنه . فأُنْتُخِبَ بجِلسِ النواب والشيوخ في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ المِسيو أدوار بيش ليحل محله وهو ثاني رئيس لجمهورية تشيكوسلوفاكيا الفتية وكان قبل ذلك وزيراً للخارجة

(٢) يقول بعض الكتاب الفرنسيين أن إلتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يجعل الرئيس المذكور خادماً للمجلسين Valet des Chambres .

عناصر أخرى علاوة على أعضاء البرلمان . ومن هؤلاء الكتاب بعض أساتذة الحقوق كالأستاذ بونارد Bonnard (مختصر القانون العام سنة ١٩٢٥ من ٧٧ Précis) ومن بينهم رجال قضاة كبار مناصب الدولة كالسيو Miffereand . لقد حاول السيو مليران قبل وأثناء توليه رئاسة الجمهورية (٢٣ سبتمبر ١٩٢٠ - ١١ يونيو سنة ١٩٢٤) أن يعلى من شأن هذا المراكز مقررًا أن رئيس الجمهورية يجب أن لا يكون أمير وزرائه والبرلمان وأن من حقه أن تكون له سياسة شخصية (خطبة بانا كلان V Ra-ta-clan ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ وخطبة Evreux ١٤ أكتوبر سنة ١٩٢٣ ومقل له في مجلة Revue de Paris عدد ١١٥ أكتوبر سنة ١٩٣٠ عنوانه : « في انتظار دستور جديد » - En attendant une Constitution -) وأخذ فعلا مدة رئاسته في مقابلة كبار الموظفين والمديرين وأمسًا للوقوف منهم مباشرة وبدون واسطة الوزراء على شئون الدولة . ولم ترض خطته هذه أحزاب اليسار فلم يكذب يتم لهم الفوز في الانتخابات العامة (١١ مايو سنة ١٩٢٤) حتى بدأوا حملتهم ضد رئيس الجمهورية ولجأت هذه الأحزاب إلى وسيلة غريبة لحل رئيس الجمهورية على الاستقالة وهي « الاضراب الروراري » أي الامتناع عن تأليف الوزارة . ولما كان رئيس الجمهورية ملزمًا بحسب القواعد الدستورية أن يؤلف الوزارة من حزب الأعلى وقد رفضت هذه الأعلى الجديدة التعامل معه فليس أمامه في هذه الحالة - أراد أن يبقى في حدود الدستور - إلا الاستقالة وهذا ما تم فعلا ، ففي ١١ يوليو سنة ١٩٢٤ قدم السيو مليران مكرها استقالته من رئاسة الجمهورية .

(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب : رغبة في ترقية السلطة التنفيذية قررت بعض الدساتير انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب إما بطريقة الانتخاب المباشر وإما بالانتخاب على درجتين . ومن هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية (ما عدا هايتي وكوتنويلا) وفلندا دستور ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ . والمانيا دستور فيس ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب رئيس الجمهورية ووكيله لمدة ٤ سنوات بواسطة الشعب ولكن على درجتين . ويجرى العرف في الولايات المتحدة منذ البداية

أى منذ رئاسة جورج واشنطن أن رئيس الجمهورية لا يجوز تجديد انتخابه أكثر من مرة واحدة فهو لا يمكنه أن يشغل كرسي الرئاسة أكثر من ثمانية أعوام . وقد حاول الرئيس جرانت Grant في سنة ١٨٨٠ والرئيس تيودور روزفلت Théodore Roosevelt في سنة ١٩١٢ مخالفة هذه القاعدة بترشيح نفسيهما للمرة الثالثة ولكن الشعب لم ينتخبهما .

ومن الرؤساء الذين أعيد انتخابهم للرئاسة بعد انتهاء مدتهم الأولى واشنطن وجرانت و تيودور روزفلت وولسون وروزفلت الحالي (فرانكلين روزفلت) . وانتخاب الرئيس في الولايات المتحدة يحصل بالطريقة الآتية : لكل ولاية أن تختار عدداً من المندوبين ينتخبون طبقاً لقانون الانتخاب الخاص بالولاية ، وعدد هؤلاء المندوبين يعادل مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية في مؤتمر الولايات المتحدة (The Congress of the United States) ؛ ويشترط ألا يكون هؤلاء المندوبون (Les électeurs présidentiels) من أعضاء مجلس الشيوخ أو مجلس النواب أو موظفين حكوميين . ويجتمع هؤلاء المندوبون في عوام ولاياتهم لانتخاب الرئيس وتقرز أصواتهم وتجمع أمام مؤتمر الولايات المتحدة نفسه . ومن دول أمريكا اللاتينية التي جعلت انتخاب الرئيس بواسطة الشعب على درجتين : الأرجنتين وكوبا وبارجواي . أما معظم الدول الأمريكية الأخرى فقد أخذت بالانتخاب المباشر (على درجة واحدة) .

ومن الدساتير الأوروبية التي قررت انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب على درجتين دستور فلندا (١٧ يوليو سنة ١٩١٩) فنص في المادة ٢٣ منه على أن رئيس الجمهورية ينتخبه الشعب لمدة ٦ سنوات . ولكن الشعب لا ينتخب الرئيس مباشرة بل يكتفى باختيار ٣٠٠ مندوباً ويقوم هؤلاء باختيار الرئيس .

أما بحسب دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٤٣) فإن رئيس الجمهورية الألمانية (الريخ) كان ينتخب لمدة سبع سنوات بواسطة الشعب مباشرة أى على درجة واحدة ويجوز إعادة انتخابه بدون تحديد . وفي البرتغال بحسب دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب (الناخبين)

مباشرة لمدة ٧ سنوات . وفي الواقع قد تحول عملياً إنتخاب الرئيس ذو الدرجتين في البلاد التي تأخذ به إلى انتخاب على درجة واحدة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإن ناخبى أول درجة لا ينتخبون إلا المدوين الذين يملكون عنهم أنهم سيعطون أصواتهم لمرشح الحزب الديموقراطى أو لمرشح الحزب الجمهورى . ومهما كان الأمر فإن إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب يجعله مستقلاً عن البرلمان ويقوى مركزه وبالتالي مركز الحكومة أو السلطة التنفيذية . لذلك نجد أن هذه الطريقة متبعة في الدول ذات النظام الرئيسى Régime présidentiel (أميركا) وفي الدول البرلمانية التي تميل إلى إنشاء سلطة تنفيذية قوية (فنلندا . ألمانيا) ولما أرادت النمسا مثلاً في سنة ١٩٢٩ تقوية السلطة التنفيذية عدلت نصوص دستورها وكان من ضمن هذا التعديل جعل رئيس الجمهورية منتخباً بواسطة الشعب بعد أن كان إنتخابه حسب دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠ بواسطة البرلمان .

ولكن هذه الطريقة عيب كبير وهو أن إستغلال رئيس الجمهورية عن البرلمان وإعتماده على أنه منتخب من الشعب كله أى من جميع الناخبين (وقد يكون عددهم بضعة ملايين فيما أعضاء البرلمان لا ينتخب كل منهم إلا في دائرة محدودة بواسطة بضعة آلاف من الناخبين) قد يدفعه إلى الأستئثار بالسلطة مساواة البرلمان . وهذا هو المشاهد في دول أمريكا اللاتينية فإن إنتخاب رئيس الجمهورية في هذه البلاد قوى كثيراً من مركزه ومهد السبيل إلى الدكتاتورية .

وقد جربت فرنسا طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ولكن هذه التجربة تركت آثاراً سيئاً في النفوس لا يزال باقياً للآن . ففي سنة ١٨٤٨ هبت الثورة التي كان من أثرها عزل الملك لوى فيليب وأعلان الجمهورية الثانية . فأجتمعت حينئذ جمعية تأسيسية Assemblée Constituante لوضع دستور جديد كان من بين أعضائها لامارتين Lamartine شاعر فرنسا العظيم وجريفي الذي شغل فيما بعد رئاسة الجمهورية في عهد الجمهورية الثالثة . وكان من أهم المسائل التي شغلت بال أعضاء هذه الجمعية التأسيسية وأثارت مناقشتهم وجدلهم مسألة تعيين رئيس الجمهورية . واختلف الأعضاء في طريقة هذا التمين فأقترح بعضهم إنتخاب الرئيس بواسطة

الشعب وعارض البعض الآخر ومن بينهم حريش في ذلك ميّنا الخطر الذي ينجم عن مثل هذه الطريقة فيما لو أُنْتُخِبَ الشعب قائدا متصمرا أو سليلا لأحدى العائلات المالكة التي حكمت فرنسا في الماضي أو شخصا طامحا لا يربأ بقلب النظام الجمهوري لتحقيق أغراضه الخاصة . ولكن بالرغم من هذا التحذير قرر دستور سنة ١٨٤٨ انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية بواسطة الشعب مباشرة لمدة أربعة سنوات ، فانتخب الشعب الفرنسي لويس نابليون بونابارت ابن أخ الامبراطور نابليون الأول ليكون أول رئيس للجمهورية الثانية، فلم يمضِ ثلاثة أعوام على توليته رئاسة الجمهورية حتى قلب نظام الحكم وحل المجلس التشريعي (٢ ديسمبر سنة ١٨٥١) وبعد ذلك بمدة أشهر أعلن الامبراطورية الثانية (١٥ Second Empire) .

فلما آهانت هذه الامبراطورية من الحرب البينية (١٨٧٠) كانت هذه الذكرى عالقة بأذهان الفرنسيين وهذا هو السبب الذي دفع الجمعية الوطنية (l'assemblée Nationale) التي وضعت الدستور الحالي (دستور ١٨٧٥) على الصعي على انتخاب رئيس الجمهورية (الجمهورية الثالثة Troisième République) بواسطة البرلمان لا بواسطة الشعب ، وتم الاتفاق على ذلك بأجماع الآراء تقريبا .

(ج) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن غيرهم : وبما أن انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان قد يجعله خاضعا للمجلس الذي ينتخبه ومن جهة أخرى انتخابه بواسطة الشعب على درجة واحدة أو على درجتين قد يصير مستقلا تماما عن البرلمان وخطرا عليه فقد أخذت بعض الدساتير بحل وسط يجعل انتخاب الرئيس من هيئة مكونة من أعضاء البرلمان ومن عدد معين من المدعوين ينتخبهم الشعب . وأخذ بهذا الحل الوسط دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ .

جاء في المادة ٦٨ من هذا الدستور أن رئيس الجمهورية الاسبانية ينتخب لمدة ٦ سنوات بواسطة الكورتيز (Cortes) أي المجلس الثنائي ومن عدد من المدعوين (Compromisarios) مساو لعدد أعضاء المجلس الثنائي المذكور . اما هؤلاء المدعوون فينتخبهم الشعب بالاقتراع العام .

(د) ونود أن تشير ها إلى الطريقة العربية التي قررها دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) لانتخاب رئيس الجمهورية فحسب المواد ١٦ إلى ١٨ من هذا الدستور فتتخب رئيس الجمهورية هيئة خاصة مكونة من : رئيس مجلس الشيوخ ، رئيس مجلس النواب ، رئيس مجلس الوزراء ، الرئيس الأول للمحكمة القضاية العليا ، مفتش عام الجيش ، و ٧٥ شخصاً يختار مجلس النواب تشيهم ومجلس الشيوخ الثلث الأخير من بين كبار المواطنين المشهود لهم بالفصل (les citoyens les plus dignes) . وسمح الدستور لرئيس الجمهورية الذي انتهت مدة رئاسته بأن يرشح شخصاً آخر ليخلفه خلاف مرشح الهيئة السابقة الذكر على شرط أن يستعمل حقه هذا في ظرف سبعة أيام على الأكثر من انتخاب الهيئة المذكورة لمرشحها . وحينئذ يدعى الشعب أى مجموع الناخبين في الدولة لاختيار أحد المرشحين . ووجه المراجعة في هذه النصوص لا يرجع فقط إلى كيفية تشكيل الهيئة التي تنتخب رئيس الجمهورية بل أيضاً إلى إعطاء الرئيس القائم الحق في ترشيح من يخلفه في مركزه .

(هـ) وقبل أن نترك الكلام عن انتخاب رئيس الجمهورية في الجمهوريات الحديثة يجب أن نلاحظ أن سويسرا ولو أنها جمهورية إلا أن رئيس الدولة فيها ينتخب بطريقة مخصوصة فإن السلطة التنفيذية في الاتحاد السويسري لا يتولاها في الحقيقة شخص واحد بل مجلس Conseil Fédéral مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادي (مجلس المقاطعات Conseil des Etats والمجلس الوطني Conseil National مجتمعين) لمدة ثلاث سنوات ، ويتعبد البرلمان الاتحادي نفسه من بين السبعة المذكورين ولمدة سنة واحدة رئيس الاتحاد السويسري Le Président de la Confédération . وهذا النظام يشبه ما كان متبعاً في فرنسا في دستور السنة الثالثة من الثورة (Constitution de l'an III) فقد أنشأ هذا الدستور حكومة تعرف بحكومة الديركتوار (Directoire Exécutif) مكونة من خمسة أشخاص تنتخبهم الهيئة التشريعية . كما أن الحكومة القنصلية (Le Consulat) التي أنشأها دستور السنة الثامنة من الثورة (Const. de l'an VIII) كانت مكونة من ثلاثة قناصل نابليون بونابرت وعضوين آخرين .

٤ - ذات الملك مصونة لا تمس بمكس رئيس الجمهورية . تقرر الدساتير الملكية أن ذات الملك مصونة لا تمس (Le Roi est inviolable) أى أن الملك غير مسؤول جنائياً عن أعماله وتصرفاته حتى لو كانت هذه الأعمال والتصرفات عبارة عن جرائم (خنايات ، جنح ، مخالفات) عادية نص عليها قانون العقوبات . وقد قرر هذه القاعدة الدستور المصرى مادة ٣٣ « الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس » وجاء فى دستور بلجيكا مادة ٦٣ « شخص الملك لا يمس اما وزراؤه فمشولون » (La Personne du Roi est inviolable ses ministres sont responsables) وهذا هو ما ذكرته أيضاً المادة ٨٧ من دستور رومانيا بالنص ، والمقصود بعبارة ذات الملك مصونة لا تمس هو كما قلنا عدم مسئولية الملك جنائياً حتى لو وقعت أعماله تحت طائلة قانون العقوبات وسواء كانت هذه الأعمال متعلقة بوظيفته الرسمية كالحياة المعطى أو كانت جرائم عادية لا علاقة لها بهذه الوظيفة (قتل أحد الأفراد أثناء قيادة الملك لسيارته الخاصة مثلا) . وهذا هو المعمول به أيضاً فى إنجلترا مع أن دستورها غير مكتوب فالقاعدة هناك أن الملك لا يخطئ The King can do no wrong . ولتحديد مدى عدم المسئولية هذه ضرب الكتاب الانجليز المثل الآتى « إذا قتل الملك يده وزيراً من وزرائه فيمكن اعتبار رئيس الوزارة مشولاً عن هذا العمل . أما إذا قتل الملك رئيس الوزارة فلا مسئولية على أحد » .

وإذا كان الملك غير مشول جنائياً حتى عن الجرائم العادية التى قد تبدر منه فمن باب أولى لا يسأل سياسياً فالمسئولية السياسية كلها واقعة على عاتق وزرائه .

مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً عن الأفعال المتعلقة بوظيفته وعن جرائمه العادية : - أما الدساتير الجمهورية فأنها تميز إتهام رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض الأفعال على الأقل - المتعلقة بوظيفته . ففى فرنسا يسأل رئيس الجمهورية جنائياً فى حالة الخيانة المعطى Haute trahison (قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ مادة ٦) ولكن

لا يحاكم في هذه الحالة إلا أمام مجلس الشيوخ وبناء على إتهام مجلس النواب (١) ولما كان قانون العقوبات الفرنسي لا يعرف « الخيانة العظمى » فقد قال بعض الشراح أن مسؤولية الرئيس في هذه الحالة سياسية أى تؤدى إلى عزله فقط ولكن قرر البعض الآخر أن العقوبة في حالة الخيانة العظمى حثائية ، أى أنها يصح أن تصيب الرئيس في حريته وماله علاوة على عزله .

وربما كان تصير الدستورين الألماني والاسباني أوضح وأفضل إذ قرر « المرحوم » دستور فيمر (مادة ٥٩) أنه يمكن إتهام رئيس الريخ بواسطة مجلس الريشتاج أمام المحكمة القضائية العليا (٢) « إذا خالف يقصد الدستور أو قوانين البلاد Violation

coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich . وجاء في المادة ٨٥ من دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ أن رئيس الجمهورية مسئول حثائاً عن « مخالفته القصدية لالتزاماته الدستورية » (٣) وهذه التبعيرات أوضح من عبارة « الخيانة العظمى » الواردة في قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الفرنسي .

ومن جهة أخرى فإن القاعدة في البلاد الجمهورية أن رئيس الجمهورية مسئول عن حرائقه المادية التى لا علاقة لها بالوظيفة كقبة الأفراد تماماً ولو أن الشراح مختلفون في فرنسا من الهيئة التى لها محاكمته في هذه الحالة ، هل هى مجلس الشيوخ كما في حالة « الخيانة العظمى » أم المحاكم العادية ، ويرى الأستاذان برتلى ودويرز أنه بما أن

(١) وهذه الطريقة، طريقة الاتهام بواسطة أحد المجلسين والمحاكمة بواسطة الآخر، تعرف في الدول الأنجلوسكسويه (إنجلترا ، الولايات المتحدة) باسم Impeachment . وهى لا تطلق في إنجلترا إلا على الوزراء ومستشارى الملك لا على الملك ذاته لأن ذاته مصونة لا تمس كما رأينا ولم نتعمل على كل حال منذ سنة ١٨٠٥ .

(٢) Haute Cour de Justice (٢)

(٣) ومجلس النواب (الكورتيير) هو الذى يقرر إتهام رئيس الجمهورية جنائياً (بأغلبية ٢/٣ جميع أعضائه على الأقل) أتم . محكمة الصيانات الدستورية ، فأذا أدانت المحكمة رئيس الجمهورية وجب عزله وإنتخاب من له إذا برأته فيترتب على ذلك حل مجلس النواب وأجراء إنتخابات علمه جديدة . وهذا من غريب قصد به حل مجلس النواب على الاحتياط والتروى في إستعمال سلاح الاتهام الخطر ضد رئيس الجمهورية .

الرئيس مسئول جنائياً عن حرائقه العادية أى التى لا علاقة لها بوظيفته كبقية الأفراد فالمحاكم التى لها محاكمته حيثذ هى المحاكم التى يحاكم أمامها جميع الأفراد أى المحاكم العادية . وتنص بعض المساتير كدستور البرتغال الصادر فى إبريل سنة ١٩٣٣ على أن رئيس الجمهورية لا يسأل عن حرائقه العادية التى يرتكبها أثناء مدة رئاسته الا بعد انتهاء مدة الرئاسة وهذا يشبه بعض النشء الحصانة البرلمانية التى يتمتع بها أعضاء البرلمان.

مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً فى بعض المساتير (أمثلة عزله قبل

انتهاء مدة رئاسته):- — ولم تكتف المساتير الجمهورية الحديثة بتقرير قاعدة مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً . (Responsabilite pénale) عن بعض أعمال وظيفته أو عن أعماله الشخصية الخارجة عن هذه الوظيفة والتى تقع تحت طائلة قانون العقوبات بل قررت أيضاً مسئولية الرئيس السياسية (Responsabilite politique) إذ سمحت بعزله قبل إنتهاء مدة رئاسته، وهذا هو الحال فى دستور فيمر (١٩١٩) ودستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل فى ١٩٢٩) ودستور الجمهورية الاسانية (١٩٣١) . فبعد أن قررت المواد ٤١ ، ٤٣ من دستور فيمر أن رئيس الريح ينتخبه الشعب مباشرة لمدة ٧ سنوات أضافت المادة الأخيرة أنه مع ذلك يمكن عزل الرئيس قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح الريشتاج بأغلبية الثلثين وموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء (Plébiscite) . وبمجرد صدور قرار الريشتاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل ولكن إذا لم يوافق الشعب (الناخبون) على هذا القرار إعتبر ذلك بمثابة إبتخاب جديد للرئيس ووجب حل الريشتاج فى الحال .

وقرر دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) نفس القاعدة بعد تعديله

فى سنة ١٩٢٩ (مادة ٦٠ جديدة فقرة ٦)^(١) فإذا قرر المجلس الوطنى Conseil National (مجلس النواب) بحضور نصف الأعضاء على الأقل وبأغلبية ثلثي الأصوات عزل رئيس الجمهورية يجب أن يوقف هذا عن العمل ووجب استشارة الشعب فإذا

(١) ملاحظ أن هذا الدستور الذى الآن واستبدل دستور ٢٤ إبريل سنة ١٩٣٤

لم يوافق الشعب على العزل اعتبر هذا انتخاباً جديداً للرئيس ولزم حل المجلس . ولا شك أن دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ قد تأثر لحد كبير بهذه النصوص فنص على إمكان عزل رئيس الجمهورية بدون محاكمة جنائية أى قرر مسئولية رئيس الجمهورية السياسية في حالته : الحالة الأولى جاءت متعلقة بحق الحل فلرئيس بحسب الدستور حل المجلس النيابي (Cortes) مرتين في مدة رئاسته ولكن أول عمل يقوم به المجلس الذى يعقد بعد الحل الثاني هو فحص مشروعية هذا الحل . فإذا قرر بالأغلبية المطلقة أن الحل الثاني لم يكن ضرورياً ترقب على ذلك عزل رئيس الجمهورية (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٣١) . أما الحالة الثانية فهي شبيهة برأيه في دستوري ألمانيا والنمسا . فيجوز لأغلبية مكونة على الأقل من ثلاث أخماس أعضاء المجلس النيابي أو (الكورتيز) إقتراح عزل رئيس الجمهورية . و يترتب على ذلك وقف هذا الأخير ولكن الأمر لا يبرض بعد ذلك على الشعب بل على الهيئة الخاصة التى لها بحسب الدستور انتخاب رئيس الجمهورية وهي مكونة كما رأينا من أعضاء المجلس النيابي فيه وعدد مساو لهم من المندوبين Compromisarios ينتخبهم الشعب . لذلك نص الدستور لاسباني أنه اذا اقترح الكورتيز بأغلبية ثلاثة أخماس جميع أعضائه عزل الرئيس وحسب دعوة الناحين في ظرف ثمانية أيام لانتخاب المندوبين الآتي المذكور (Compromisarios) وجبئذ يجتمع هؤلاء المندوبون مع أعضاء المجلس النيابي (الكورتيز) لفصل في الاقتراح الخاص بعزل الرئيس .

فإذا قررت هذه الهيئة رفض الاقتراح وحسب حل (الكورتيز) وأذا وافقت على الاقتراح اعتبر الرئيس معزولاً وقامت الهيئة نفسها بانتخاب الرئيس الجديد (أنظر مادة ٨٢ من دستور سنة ١٩٣١) . ولم تنق هذه النصوص حرجاً على ورق بل استعمل « الكورتيز » صلاحته في عزل رؤساء الجمهورية . عزل في ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ الرئيس الكالارامورا Alcalá Zamora ، تطبيقاً للمادة ٨١ من الدستور السابق الكلام عنها . أذ حل الرئيس رامورا بمجلس الكورتيز مرتين في مدة رئاسته ، المرة الأولى في سنة ١٩٣٣ والثانية في ٧ يناير سنة ١٩٣٦ ، فلما أجمع الكورتيز الجديد عقب انتخابات فبراير - مارس سنة ١٩٣٦ فحص مرسوم الحل الثاني وقرر بأغلبية

٢٣٨ صوتاً ضد ٥ أصوات أنه لم يكن هناك ما يبرره ، وترتب على هذا القرار ، بنص الدستور (مادة ٨١) ، عزل رئيس الجمهورية ، وفي ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أنتخب النواب والمندوبون Compromissioner مجتمعين الرئيس أرنيا الحالى (١) .

النظام الملكي آخذ في الزوال - يقولون أن النظام الملكي أثر من آثار الماضي ومصيره الزوال وفي الواقع نشاهد أن عدد الدول التي تأخذ به في نقصان مستمر . ففي سنة ١٨٢٠ كان لا يوجد على سطح المعمورة سوى ثلاث جمهوريات : صويسرا - الولايات المتحدة الأمريكية - هايتي . أما الآن فإن عدد الجمهوريات في العالم يناهز الأربعين جمهورية منها خمسة عشر جمهورية بأوروبا وحدها (بما في ذلك روسيا وتركيا) ؛ أما عدد الممالك الأوربية فثنى عشر فقط . وقصت الحرب العظمى وذبولها على عروش كثيرة كبيرة وعائلات ملكية قديمة فاستبدل الحكم الملكي بالنظام الجمهوري في ألمانيا وفي جميع الولايات الألمانية وفي النمسا والمجر وروسيا وتركيا واليونان (ولكن اليونان قد عادت أخيراً إلى النظام الملكي) . وجميع الدول الأوربية الحديثة التي نشأت بعد الحرب العظمى أحدثت بالشكل الجمهوري وهي : بولونيا - تشيكوسلوفاكيا - فنلندا - إستونيا - لتوانيا - لثونيا . وفي سنة ١٩٣١ نحى ملك إسبانيا الفونس الثالث عشر عن عرشه فتحولت إسبانيا إلى جمهورية .

وأصبح معظم الملوك الحاليين لا يستطيعون المحافظة على عروشهم إلا إذا اكتسبوا حجة الأمة ، وتنازلوا عن السلطة الفعلية لوزراء مسؤولين أمام نواب الشعب أو لـ« دكتاتور يعتمد على حزب قوى منظم في الأمة » (إيطاليا) . قال موسولينى في وصف الملكية الإيطالية : « الملك هو الصورة المقدمة المعلقة على باب المنزل Le roi C'est l'image » أي أن من حق الملك أن يكون موضع احترام وتقدير الجميع ولكن يجب عليه أن لا يتدخل في أمور الدولة (٢)

(١) Voir, Annuaire Interparlementaire, 1937, P 80 et s

(٢) يذكر ما هذا بما قاله بعضهم قديماً في سلطة « الباباوات » . « يجب أن نعل

أقدامهم ولكن نلصق أيديهم » Il faut leur baiser les pieds mais leur lier

والشكل الملكي كجميع الوُسطال الأخرى مزايًا ومعيوب : فالحكم الملكي مسمى على فكرة أن هناك فرداً أو عائلة له أو لها الحق الثاني في تولي الحكم وهذا ما يتناقض مع الديمقراطية الحقيقية التي أساسها المساواة بين جميع الأفراد . وقد تضع الوراثية على العرش شخصاً لا يستكمل الكفاءات اللازمة للحكم فليس من الضروري أن يكون ابن الملك الصالح ملكاً صالحاً كما أنه ليس من الضروري أن يكون ابن العالم عالماً .

١ - ولكن من جهة أخرى نجد أن الشكل الملكي مزايًا كبيرة خصوصاً إذا اقترن هذا النظام بالحكم البرلماني . فالملك ينشأ ويمد لمباشرة مهته ونظراً لبقائه على عرش بلاده مدى الحياة فيمكنه سد مزاولة الحكم مدة من الزمن أن يكتسب خبرة كبيرة في شئون الدولة فدا يحصل عليها رئيس الجمهورية المؤقت . وقد قال جلادستون « أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أي رجل آخر في المملكة » وقال لورد ملبري مؤيد الملكة فيكتوريا في مجلس اللوردات « كنت دائماً أعتقد أنني إذا وضعت على رأى الملكة في مسألة ما قد وضعت على رأى رعاياها ، خصوصاً الطبقة المتوسطة من رعاياها » .

وفي الواقع أن الملك - إذا أراد - يمكنه بمحادثاته العديدة مع رجال الدولة وممثلي هيئاتها وطبقاتها المختلفة وباتصاله المباشر بالوزراء المختلئين الذين يتولون الحكم في عهده أن يكون فكرة حقيقية عن رغبات الأمة والبلاد أكثر من أي رجل آخر .

٢ - وقد تسمح له علاقاته الشخصية أو العائلية بملوك الدول الأخرى بتأدية خدمات جليلة لبلاده فقد تولي أدوارد السابع (حد الملك الحالي) عرش بريطانيا العظمى في وقت كانت فيه علاقات إنجلترا مع الدول الأوروبية الأخرى في غاية التوتر عقب حوادث حرب البوير (جنوب أفريقيا) ولكنه أمكنه بصلاته وعلاقاته الشخصية وزيارته لرؤساء الدول الأخرى أن يزيل سوء التفاهم وأن يعيد الثقة بين هذه الدول وحكومة بلاده . حقيقة أن رئيس الدولة المنتخب أي رئيس الجمهورية يمكنه أحياناً أن يقوم بهذه المهمة أو بعضها كما فعل المسيو بوانكاريه مثلاً مدة رئاسته للجمهورية الفرنسية ؛ ولكن المشاهد أن قيام رئيس الدولة المتوج بذلك أعظم أثراً وأكبر تأثيراً .

٣ - وتظهر مزايا النظام الملكي على الخصوص في الحكومة البرلمانية نظراً لأن الملك يتولى وظيفته بالوراثة فهو ليس خاضعاً لأي حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً فتكون لأرائه ونصائحه قيمتها بعكس رئيس الجمهورية فقد يكون رجلاً سياسياً لم يصل إلى الحكم إلا بناء على تأييد حزب أو أكثر فيشعر بأنه مدين أدياً على الأقل لهذا الحزب وهذا مما يقلل من قيمة آرائه .

ومن جهة أخرى للنظام البرلماني مبني على توازن القوى بين السلطين التشريعية والتنفيذية فإذا كان رئيس الدولة ملكاً دستورياً كان ذلك من الدوافع المهمة التي تحفظ للسلطة التنفيذية هيبتها وتجعلها قادرة على صد طغيان البرلمان ووقفه عند حده . إذ اعتادت الشعوب والأفراد أن ينظروا للملك بعين النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات فإن « الجلالة الملكية » لا يمكن نقلها إلى رئيس الجمهورية المنتخب الذي كان بالأمس رجلاً عادياً وسيمود بعد إنتهاء مدته فرداً كبقية الأفراد . وهذا العامل النفسي يؤيد سلطة الحكومة ويقوى مركز الوزارة نفسها التي تقوم في النظام البرلماني باستعمال جميع حقوق الملك وسلطانه .

٤ - وأخيراً رئيس الدولة الأعلى في النظام الملكي يتولى الحكم بطريقة طيمية هادئة بخير أن تعرض البلاد لمنازعات حزبية لانتخاب رئيس تنفيذي جديد كلما انتهت مدة إنتخاب الرئيس الأول وما ينبع ذلك من إثارة الشقاق وتعطيل مصالح الدولة . وإن كانت هذه المنازعات قلبه الحصول في أوروبا إلا أن الحال عكس ذلك في جمهوريات أمريكا اللاتينية . فنظراً لتدبرع النظام الرئيسى في هذه البلاد (La Régime présidentiel) وهو الذي جعل رئيس الجمهورية حقوقاً واسعة وسلطات كبيرة لا يتمتع بها رئيس الدولة البرلماني ، أصبح لانتخابات الرئاسة هناك أهمية خاصة وأصبحت الرغبة في الوصول إلى هذا المركز والاحتفاظ به بأي ثمن من أسباب القلاقل والاضطرابات السياسية التي أشتهرت بها هذه الجمهوريات من قديم الزمان . وفي الولايات المتحدة نفسها تكلف إنتخابات الرئاسة الأحزاب والمرشحين تكاليف هائلة تبلغ الملايين من الدولارات فقد أنفق الحزب الجمهوري في الانتخابات الأخيرة (٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦) ثمانية ملايين و ٦٣٦.٠٠٠ دولاراً . أما فئات الحزب الديمقراطي فكانت خمسة ملايين

دولاراً تقريباً. وهذا أعظم مبلغ بذك البلاد لأى إنتخاب فى كل تاريخها لأن أكبر مبلغ أنفقته الحزبان للآن كان فى إنتخاب أحد المرشحين برىان الديمقراطى ومكنلى الجمهورى ، وقد بلغت فيه نفقات الحزب الجمهورى ثلاثة ملايين و ٥٠٠ ألف دولاراً ونفقات الحزب الديمقراطى ٦٧٥.٠٠٠ دولاراً .

الفصل الرابع

الحكومات الفردية والارستوقراطية والديموقراطية

تنقسم الحكومات من حيث صاحب السلطة أو السيادة داخل الدولة *Souveraineté dans l'Etat* إلى حكومة فردية وأرستوقراطية وديموقراطية : -
لقد رأينا أن الذى يميز الدولة عن الأقسام الإدارية مثلاً هو السيادة أو السلطان ولكن من هو صاحب السلطان أو السيادة *Souverain* ما داخل الدولة ؟ إن التاريخ والقانون الدستورى المقارن يدلان على أن صاحب السيادة أو السلطان فى الدولة إما أن يكون فرداً واحداً (ملكاً مطلقاً أو دكتاتوراً) ، أو فئة قليلة ، أو مجموع الشعب . وبذلك نشأ تقسيم الحكومات إلى فردية . وأرستوقراطية . وديموقراطية (*Monarchie Aristocratie. Démocratie*) . وهذا التقسيم شهير وقديم إذ قال به فلاسفة لأغريق فى الماضى كما رأينا . وسنتكلم الآن عن كل نوع من هذه الأنواع .

الفرع الأول

الحكومة الفردية (*Monarchie*)

فى هذا النوع من الحكومات تنحصر السلطة كلها فى يد شخص أو حاكم واحد مهما أختلفت ألقابه الرسمية وهو لا يستمد هذه السلطة من الشعب بل من نفسه أو من

الآله كما كان يدعى الملوك في الماضي . وجميع الأشخاص الذين يقومون فعلا بالسلطة في الدولة إنما ينفذون إرادته ويعملون بأمره وهو مطلق التصرف .

١ - المظهر الأول للحكومة المروية الملكية المطلقة - كان النظام الفردي هو النظام السائد في الدول الملكية بل إنعزج بها وذلك أطلقوا على الدولة الملكية كلمة Monarchie المشتقة من الكلمتين الاغريقيتين « Monos » فرد أو واحد و « Archein » يحكم أو يأمر ، أي حكومة الفرد . كما أطلقوا على الملك « Roi » كلمة « Monarque » للدلالة على أنه مطلق التصرف في شئون الدولة وأن السلطة كلها في يده لا يشاركه فيها أحد .

وفي الواقع كان الملوك في الماضي يعتبرون أن السلطة التي يستعملونها إنما مصدرها الآله وحده وما على الشعوب إلا الطاعة والخصوع^(١) ، ونشأت نظرية التفويض الألهي Doctrine du droit divin لتأييد مزاعم الملوك . ومؤدى هذه النظرية - كما هو معلوم - أن السلطة إنما منحها الله للملك مباشرة فلا يسأل الملك عن استعمال هذه السلطة أمام أي مخلوق بل أمام الخالق وحده . وبما أن السلطة من أصل ألهي (D'origine divine) فلا يوجد أي قيد يقيد بها اللهم إلا القيود المستمدة من الدين نفسه . وكانت لويس الرابع عشر في فرنسا متشبعا لأقصى حد بهذه النظرية وجاء في مذكراته « أن السلطة التي يستعملها الملوك إنما هي تفويض من الله فآله وحده مصدرها ولا يسأل الملوك إلا أمام الله وحده عن كيفية استعمالهم لها » . ومعنى عبارته المعروفة L'Etat c'est moi أن الدولة

(١) كانت هذه الفكرة سائدة في مصر حتى عهد توفيق . وقد أورد الأستاذ محمد صبري في حكاية (تاريخ العصر الحديث) الحديث الآتي الذي دار بين الخديوي توفيق وعراي باشا يوم مظاهرة عابدين الشهيرة (٩ سبتمبر سنة ١٨٨٩) الخديوي . ما هي أسباب حصولك بالجيش إلى هنا ؟

عراي : جئت يا مولاي لتعرض عليك طلمات الجيش والأمة وكلها طلعت تادة الخديوي . كل هذه الطلمات لا حق لكم فيها ، وأنا ورثت ملك هذه البلاد عن آتائي وأجدادي وما أنتم إلا عبيد إحيائهم
عراي : لقد خلقنا الله أحراراً وأنا لا أمتدع بعد اليوم .

أو الحكومة أو السلطة مفرغة في شخص الملك . وأعلن حلفه لويس الخامس عشر في لائحة ديسمبر سنة ١٧٧٠ الشهيرة « أننا لم نعط تاجنا إلا من الآله فحق عمل الفواين من إختصاصنا وحدنا بدون تبعية ولا شركة *Sans dépendance et sans partage* . وكانت هذه المبادئ نفسها سائدة في إنجلترا لغاية القرن السابع عشر بالرغم من تطور سلطة البرلمان ومطالبته الاشتراك الفضلي في الحكم . وقد أدى ذلك إلى تصادم الملك والبرلمان تصادماً كانت نتيجته أعدام شارل الأول . ولما أراد جاك الثاني (جيمس) الرجوع إلى الحكم المطلق الفردي قامت الثورة الثانية (١٦٨٨) وأرغم الملك على التحلي عن عرشه وبذلك قصى على الملكية المطلقة في إنجلترا باعاد أميرة ستوارت (١)

وأدى الحكم الفردي في شكل الملكية المطلقة في فرنسا إلى ثورة سنة ١٧٨٩ التي كانت من أكبر ضحاياها الأميرة المالكة نفسها وقضت الثورة على الملكية بأعلان الجمهورية ، وعلى سيادة الفرد أو الحكم الفردي بقرار مبدأ سيادة الأمة *La Souveraineté Nationale*

ولو أن الملكية المطلقة المسببة على سيادة فرد واحد - وهو الملك - أصبحت ممقوتة في الوقت الحاضر ألا أنها كانت سبباً في توحيد الدول الأوروبية الكبرى التي نراها الآن بالفضاء على السلطات المتضاربة التي كانت للكيسة ونظام الأقطاعيات والمدن الحرة والعقبات الأخرى التي كانت تسد الطريق إلى تكوين الدولة الحديثة *L'Etat moderne* ، وهي ضرورية في الجماعات السياسية التي لم تبلغ حداً معيناً من المدنية أو التي لم يتم نضوجها السياسي وتنقصها الخبرة الكافية للاهتمام مباشرة بمسائلها العامة . وعلى كل حال معظم الملكيات في وقتنا الحاضر مقيدة بكتفي فيها الملك بالسلطة الاسمية فأركا السلطة الحقيقية لغيره .

ب - المظهر الثاني للحكم الفردي : الديكتاتورية : وحتى في الدول الراقية قد يكون الحكم الفردي ضرورة في بعض الأدوار التي تمر بها تلك الدول .
(١) ربما كان الإمبراطور غليوم الثاني (إمبراطور ألمانيا المعزول) هو آخر الملوك الذين فكروا في نظرية التعويض الإلهي .

وهذا هو الذى يفسر لنا ظهور الديكتاتوريات الحديثة والسر فى نجاح بعضها (إيطاليا - ألمانيا) . والنظام الديكتاتورى كالنظام الملكى المطلق مبني على سلطة الفرد، ففي إيطاليا الفاشستية السلطة كلها مركزة فى يد شخص واحد وهو « Duce » أو الزعيم موسوليني وفى ألمانيا النازية السلطة كلها مركزة فى يد الزعيم أو « Führer » هتلر، كما كانت السلطة فى الماضى فى يد لويس الرابع عشر أو لويس الخامس عشر . ولكن هناك فروقا كبيرة مع ذلك بين الملكية المطلقة وبين الديكتاتورية الفاشستية أو النازية أو الديكتاتورية الحديثة على العموم بالرغم من أن كل هذه الحكومات أساسها حكم الفرد .

فالملك المطلق كان يدعى أنه يستمد سلطانه من الله ، وعلى كل حال فهو يتولى وظيفته بالوراثة ، أما الديكتاتور المصرى فهو يعتمد على سواعد حزب قوى وميليشيا حزبية أى على جماعة سياسية منظمة من الشعب . والملكية المطلقة وراثية . أما الديكتاتورية فتخصبة لانها مبنية على مواهب الزعيم وهذه لا تنتقل بالوراثة . وأحيارا دل التاريخ على أن الملكية المطلقة كانت غالبا فى مصلحة الحاكم لا مصلحة الرعية أما الديكتاتور المصرى فإنه يسعى ويرمي الى رفع شأن الأمة فى الداخل والخارج ، فهو يعمل لمصلحة الشعب . هذا على الأقل هو الحال بالنسبة لأكبر ديكتاتوريات الوقت الحاضر : ألمانيا وإيطاليا . قابل موسوليني مرة وفداً من السياسيين الفرنسيين أثناء زيارتهم لأيطاليا وقال لهم ما معناه « أنه إذا تعذر وصف النظام الفاشستى بأنه حكومة الشعب ^(١) فأنعمل على الأقل لا يعمل إلا لأجل الشعب » ^(٢) . ولهذا الأسباب أصبحت الشعوب لا تطبق الملكية المطلقة بينما أخذ بعضها يميل إلى فكرة الديكتاتورية القوية الصالحة . ^(٣)

ولكن مهما كان الامر ومع اعترافنا بأن الحكم الديكتاتورى على مثال الحكم النازى أو الفاشستى يفيد فى بعض الأحيان وقد أدى فضلا فوائد جليلة عديدة لأيطاليا

(1) Gouvernement par le peuple

(2) Gouvernement pour le peuple

(٣) هذه الروح فيها بدأت تظهر فى مصر أوساط الشيعة المصرية المثقفة .

وألمانيا^(١) إلا أن مثل هذا الحكم المبني على سلطة الفرد الواحد - الزعيم - لا يصلح أن يكون قاعدة أو نظاماً طبيعياً لحكم الشعوب الراقية المتطورة ، فأولاً - يقوم هذا الحكم على إنكار وأمتنان حقوق وحريات الأفراد إلى أكبر حد - هذه الحريات (كحرية الرأي والقول والكتابة والاحتجاج والاعتقاد والحرية الشخصية الخ) التي لم تحصل عليها الشعوب إلا بعد جهاد طويل ضد استبداد الملوك والحكومات في العصور الماضية . ثانياً - أن نظام الحكم للديكتاتورى وبجانه يتوخا أن على شخصية الزعيم فإذا مات الزعيم - وهو فإن ككل إنسان - فقد يتعذر وجود شخصية قوية أخرى تحمل محله لقيام بأعباء الحكم . يقول بعض الإيطاليين المتحمسين أن موت موسوليني لن يؤثر في نظام العاشزم وأن مسألة تعيين خلفه في حالة الوفاة هي من اختصاص مجلس الفاشست الأعلى . ولكن صرح المرحوم أرنالدو موسوليني (Arnaldo Mussolini) شقيق ديمم إيطاليا الكبير يوماً من الأيام أنه « لا معنى للكلام عن العاشزم بدون موسوليني » وفي الواقع لا نرى ولا أحد يرى من هو الشخص الذى يخلف موسوليني في المستقبل . وما هو مصير العاشزم وإيطاليا نفسها بعد وفاته ؟ والحكومة التي لا تتركز إلا على أكتاف شخص واحد (الديكتاتور) لا يمكن أن تكون حكومة إستقرار .

وربما كان حال إيطاليا من هذه الوجهة أفضل من ألمانيا النازية لأن في إيطاليا على الأقل لا زالت الملكية الوراثية قائمة وهي تمثل عنصراً ثابتاً والاستقرار في الدولة^(٢) بعكس الحال في الجمهورية الألمانية . وهذا بلا شك هو السبب الذى حدا بالزعيم هتلر إلى التكيد في إعادة الملكية إلى ألمانيا كما ذكرت بعض الجرائد ولو أن شيئاً من ذلك لم يتحقق للآن .

(١) يكفى أن تشير هنا إلى إنشاء الامبراطورية الإيطالية بعد ضم الحبشة (هذا بالنسبة لإيطاليا) وإلى فصل النظام السارى في تحرير ألمانيا من قيود معاهدة فرساي ومعها الثقة في نفسها وفي مستقبلها .

(٢) وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الإيطالى فلا يزال مجلس الشيوخ القديم كما أنشأ دستور سنة ١٨٤٨ قائماً للآن لم تقاؤه معاول النظام الفاشستى .

الفرع الثاني

حكومة الأقلية (L' Oligarchie)

أما النوع الثاني من الحكومات فهو حكومة الأقلية أو الأوليجارشيه من "Oligos" بالإغريقية «عدد قليل» و Arkeion «بحكم أو يأمر» وفي هذا النوع من الحكومات يتركز السلطان أو السيادة في يد فئة من الناس أو بعض العائلات أو في طبقة من الطبقات، ولأرستوقراطية L. Aristocratie ما هي إلا صورة أخرى للحكومة الأوليجارشيه وهي تفترض السيادة في يد أفضل الناس وأحسنهم، ولكن في الوقت الحاضر كثيراً ما تستعمل هاتان الكلمتان بمعنى واحد، وكثير من الحكومات الفردية قد تحولت إلى حكومات أوليجارشيه أو أرستوقراطية قبل أن تتخذ الشكل الديمقراطي، فالأوليجارشيه أو الأرستوقراطية وسط في الواقع بين حكومة الفرد وحكومة المجموع أو الشعب، وأصدق مثل على ذلك أتجلترا نفسها فإن تحولها إلى الديمقراطية كان بطيئاً وتدرجياً ولا تكليز قوم محافظون بطبيعتهم، فبعد أن كانت السلطة كلها في يديء الأمر في يد الملك وحده (Monarchie) أصبحت بعد ذلك موزعة بين الملك والبرلمان (The King in Parliament)، ولكن البرلمان الإنجليزي كان إلى عهد قريب معكوناً تكويناً أرستوقراطياً وهذا ظاهر للآن فيما يتعلق بمجلس اللوردات فهو أرستوقراطي بمعنى الكلمة إذ أن أعضائه يحصلون على مراكزهم بالوراثة أو بالحصول على لقب اللوردية الوراثة "Peers" من الملك، فمجلس اللوردات يمثل إذاً أرستوقراطية النسب (١).

(١) بالطبع هذا لا يطبق إلا على اللوردات الديويين أما اللوردات الدينيون (الأساقفة) فلا يجلسون في مجلس اللوردات إلا بحكم مناصبهم وهي ليست وراثية.

أما مجلس العموم فلم يكن إلى سنة ١٨٣٢ متخبا على أساس شعبي كما هو الآن إذ كان يشترط في الناخب نصاب مالي معين وبذلك كانت الملايين من الشعب محرومة من حق الانتخاب والإشتراك في شئون الدولة ، ولم يكن يتمتع بهذا الحق وهذا الإشتراك إلا أقلية من الشعب .

الفرع الثالث

حكومة الأغلبية أو الشعب

وهي الحكومة الديمقراطية "Democratie" من "Demos" الإغريقية شعب و Kratos سلطة ، إذ السلطة في الحكومة الديمقراطية في يد الشعب أو أغليته (وسنرى فيما بعد ما هو المقصود بمباراة الشعب أو أغلبية الشعب) يتولاها بنفسه أو بواسطة نواب ينتخبهم ليحكموا باسمه . والحكم الديمقراطي أو المبدأ الديمقراطي Le principe democratique أساسه أن السلطة في الدولة مصدرها الشعب ولا يمكن أن توجد في هيئة أخرى فرداً كان أو جماعة . فالشعب إذاً هو الذي يجب أن يدير شؤنه بنفسه (الديمقراطية المباشرة) أو بواسطة نواب يمثلونه (الديمقراطية النيابية) ، هو الذي ينتخب الحكام الذين يحكمونه أو على الأقل الهيئة التي تراقب هؤلاء الحكام (البرلمان ، المجلس النيابي) .

وإذا كانت الفكرة الديمقراطية قديمة (فقد تعرض لها علماء الأغريق وأشارت إليها بعض الأديان كقوله تعالى : « وأن أكرم شورى بيكم ») - إلا أن تطبيق هذه الفكرة حديث العهد . فالديمقراطية كما نعرفها الآن والتي ترمي إلى إشتراك أكبر عدد ممكن في الحكم إما بطريقة مباشرة (الديمقراطية المباشرة) أو بطريقة غير مباشرة (الديمقراطية النيابية) لم تطبق عملياً في الدول الحديثة (إذا استثنينا المقاطعات السويسرية) إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر بعد الثورة الأمريكية

والفرنسية . وكثير من الديموقراطيات القديمة لم تكن إلا ديموقراطيات إسمية . يقولون مثلاً أن نظام الحكم في المدن الأغريقية القديمة (كأثينا وسبارطة) كان ديموقراطياً ولكن إذا حققنا وجدنا أن هذه الديموقراطية المزعومة لم تكن في الواقع إلا حكومات أرستقراطية لأن السيادة أو السلطان لم تكن في يد غالبية السكان بل كانت محصورة في عدد قليل من الناس، إذ أن عدد الأشخاص الذين لم الاشتراك في الحكم والتمتع بالحقوق السياسية في ذلك الوقت كان قليلاً بالنسبة لمجموع السكان نظراً لانتشار الرق (L'esclavage) . ففي أثينا مثلاً كان لعشرين ألف مواطن استعمال الحقوق السياسية بينما يوجد بجانبهم ٢٠٠ ٠٠ ليس لهم حقوق معترف بها . إذا كانت هذه ديموقراطية فهي ديموقراطية نسبة حدّاً لا تتفق مع تعريفنا الحالي للديموقراطية .

وفي الواقع كانت الديموقراطية كما نعرفها الآن مجرد نظرية (Doctrines, théorie) فلسفية سياسية قل أن تصبح مدأ للحكم (Principe de gouvernement) تعترف به الدساتير الوطنية . فلما أعترفت به صراحة سمّت ولا زالت تسمى لتحقيق يوماً بعد يوم تحت تأثير عوامل مختلفة .

النظرية الديموقراطية : - ظلت الديموقراطية مدة طويلة مجرد فكرة أو مذهب نظري - كما قلنا - يشهره الكتاب من حين إلى حين كسلاح في وجه الملكية المطلقة بقصد تقييدها والحد من سلطتها : بلوحدون بنظرية سيادة الشعب ليصلوا إلى تحديد سلطة الملك . ونجد في تاريخ فرنسا السياسي أشلة عديدة على ذلك . ففي سنة ١٤٨٤ لما أُنقِدت الهيئات العمومية السياسية الفرنسية Les Etats généraux في عهد شارل الثامن الملك القاصر قام أحد خطبائها فيليب پو Philippe Pot وأكّد في خطبة شهيرة أن الشعب هو الذي يهب السلطة للملك وبناء عليه إذا كان الملك قاصراً أو عاجزاً عن الحكم فإن حق تنظيم الوصاية يكون من اختصاص الشعب أو الجمعية التي تمثله (Les Etats généraux) لا من اختصاص الأمراء وحدهم . وفي القرن السادس عشر في مدة المنازعات الدينية في فرنسا دافع كل من البروتستانت والكاثوليك بحسب الظروف عن فكرة المصدر الشعبي للسلطة . وأخذ الكتاب يرجعون إلى نظرية

التعاقد أو العقد لتفسير مصدر السلطان وتقييد حقوق الملك . وتتلخص هذه النظرية
أو النظريات فيما يأتي :-

- (١) الشعب هو صاحب السيادة أصلاً .
- (٢) ولكن بطريق التعاقد مع الملك يتنازل الشعب بشروط معينة (وهذه
الشروط تقيد بالطبع من سلطة الملك) عن استعمال هذه السلطة .
- (٣) إذا خالف الملك هذه الشروط ينفخ العقد وتصبح سلطة الملك غير
شرعية ويتحرر الشعب من طاعته . ومعنى ذلك أن للشعب في بعض الأحوال
أسترداد سلطته .

وفي القرن الثامن عشر ظهرت فكرة عدم قابلية التنازل عن السيادة أو السلطان
(L'inalienabilité de la souveraineté) بينما أخذت تحتفي فكرة التعاقد بين الملك
والشعب . وصاحب كتاب العقد الاجتماعي نفسه جان جاك روسو لم يجعل الملك طرفاً
في العقد بل قال أن كل فرد في الجماعة يتنازل عن سلطته «للمجموع» وبذلك يصبح
الملك بحسب النظريات الديمقراطية الجديدة الموظف الأول في الدولة ليس إلا ،
والشعب أن يسترد سلطته منه في أي وقت يشاء .

لم يخرج كل هذا عن دائرة المناقشات النظرية والفلسفية ولم يظهر لهذه النظريات
في الحال أثر في الممارسات الوضعية ولم تنجح هذه الفلسفة السياسية في تهديد «لوك»
مطلقاً التصرف كلويس الرابع عشر أو الخامس عشر كما رأينا . ولكن كان لهذه
الأفكار تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية وخصوصاً لكتاب روسو «العقد
الاجتماعي» الذي سموه «أنجيل الثورة» .

فلما اجتمعت الهيئات الممثلة للفرنسية Les Etats généraux في مايو سنة ١٧٨٩
بعد أن ظلت مطلة أجيالاً - وحصل الخلاف بين مندوبي الهيئات الثلاث :
(الأشراف . ورجال الدين . والعامة) على كيفية أخذ الأصوات وعلى الجلوس
مما في قاعة واحدة أو في قاعات مختلفة ، أطلق ممثلو العامة (Tiers Etat) على أنفسهم
(في ١٧ يوليو سنة ١٧٨٩) اسم الجمعية الوطنية L'assemblée Nationale وقرروا
أنهم مكلفون بالتعبير عن الإرادة العامة للأمة : Le Volonté générale de la Nation: وأن عليهم

أن يبدأوا بصمتهم نواب الشعب الحقيقيين في وضع دستور لبلادهم تصان فيه حقوق الشعب ، سواء لديهم في ذلك اشتراك بقية المندوبين معهم أو انفصالهم عنهم ، فكان هذا فوزاً كبيراً للأمة وخطوة عظيمة في سبيل تقرير سيادة الشعب والقضاء على الحكومة الفردية. وقد جاء إعلان حقوق الإنسان في ٢٦ أغسطس سنة ١٧٨٩ مسجلاً ذلك . قررت المادة الثالثة منه : أن السيادة كلها مركزة في الأمة وكل هيئة وكل شخص يتولى الحكم إنما يستمد سلطته من الأمة .

"Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n' en émane expressément".

وجاء في إعلان الحقوق المرفق بدستور سنة ١٧٩٣ (الذي لم يطبق) ^(١) مادة

٢٥ « السيادة مقرها الشعب وهي واحدة لا تجزأ ولا يمكن اكتسابها بالتقادم أو

بالتنازل » La souveraineté reside dans le peuple, elle est une, indivisible »

« imprescriptible et inalienable » ^(٢) وفي إعلان الحقوق المرفق بدستور السنة

الثالثة (l'an III) من الثورة (مادة ١٧) : « السيادة مصدرها مجموع المواطنين »

" La souveraineté reside essentiellement dans l'universalité des citoyens "

ويبدأ الدستور نفسه بالعبارة الآتية . - صاحب السيادة أو السلطان هو مجموع الشعب

L'universalité des citoyens français est le souverain ؛ وجاء مثل هذا في

دستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ .

أصبحت الديمقراطية مبدأ للحكم بعد أن كانت مجرد نظرية ؛ أعلنت الثورة

الفرنسية في آخر القرن الثامن عشر مبدأ سيادة الأمة la souveraineté nationale

كأساس للديموقراطية وقررت دساتيرها الوضع كما رأينا ومن ذلك الوقت أخذ المبدأ

الديموقراطي في الانتشار في القرنين التاسع عشر والعشرين . وأصبح أحد القواعد

(١) ولو أن دستور سنة ١٧٩٣ لم يطبق ولم يعد إلا أنه ظل مدة طويلة المثل

الأعلى للشعب الذي كانت يطلب « الخبز وبسور سنة ١٧٩٣ . Du pain et la

"constitution de 1793

(٢) تأثير نظريات جان جاك روسو واضح في هذه النصوص .

الاساسية التي بنيت عليها دساتير البلاد المختلفة. وكان انتشار الديمقراطية في هذه البلاد سريعاً أو بطيئاً على حسب الظروف ، فارة عن طريق الثورة وأخرى عن طريق اعتراف الملك نفسه بسلطة الشعب وأشراكه الأمة في الحكم . والواقع أنه إذا ما بلغ الشعب درجة معينة من النضوج السياسي والاجتماعي أصبحت الديمقراطية أو بصارة أخرى اشتراك الشعب في الحكم أمراً لا مفر منه .

وكان من نتيجة انتشار الديمقراطية أن تعدلت الملكيات المطلقة القديمة تعديلاً كبيراً ، ففي الربع الأول من القرن الماضي كانت معظم الملكيات مطلقة أي حكومات فردية والملكيات المقيدة أو الدستورية قليلة تمتد على أصابع اليد الواحدة . ففي أوربا : انكلترا . فرنسا (في عهد لويس الثامن عشر) . هولندا . ولكن لم ينته القرن التاسع عشر وبدأ القرن العشرين حتى انتهت الآلة وأصبحت الملكيات المطلقة نادرة وتحولت معظم الحكومات إلى جمهوريات أو إلى ملكيات دستورية نيابية أو برلمانية نسود فيها رقابة الشعب وتحل سيطرة الأمة بما لا يقل أثراً عما هو معروف لدى الدول ذات النظام الجمهوري .

وأخذ المبدأ الديمقراطي في البلاد التي دخلها يقوى شيئاً فشيئاً على العناصر الأخرى المضادة له . ففي أنكلترا مثلاً ومنذ سنة ١٩١١ على الخصوص فقد مجلس المورديات وهو الذي يمثل العنصر الأرستقراطي كل سلطة في المسائل المالية وأصبح لا يتمتع إلا بمجرد حق قبو محدود بالنسبة للقوانين الأخرى . وأصلحت معظم البلاد قوانينها الانتخابية بقصد تحقيق الديمقراطية تحقيقاً عملياً . وأخذت فرنسا بالاقتراع العام (Suffrage universel) فقد كور منذ سنة ١٨٤٨ . وعدلت إنجلترا أيضاً أكثر من مرة قوانينها الانتخابية في سنة ١٨٣٢ و ١٨٦٧ و ١٨٨٤ بقصد توسيع دائرة الأشخاص الذين لهم حق الاشتراك في الحكم بانتخاب النواب وأخيراً جاء قانون سنة ١٩١٨ الانكليزي The Representation of the people act نصراً جديداً للديموقراطية أذ قرر مبدأ الاقتراع العام للذكور والآث .

انتشار الديمقراطية عقب الحرب الكبرى مباشرة : وأدى انهزام ألمانيا وحلفائها (النمسا والمجر وتركيا) في الحرب العظمى وهي البلاد التي كانت تمثل

الانوقراطية في أوروبا وانتصار أعدائها : فرنسا وانكلترا وأمريكا وإيطاليا وهي التي تمثل في ذلك الوقت الديمقراطية في العالم إلى تعميم المبدأ الديمقراطي تعميماً لم يسبق له مثيل . فقد أنهارت الانوقراطيات القديمة واحدة فواحدة أمام سيل الديمقراطية الجارف (تركيا . روسيا . ألمانيا . النمسا والمجر) وجاءت الدساتير الجديدة المعقدة التي ظهرت عقب الحرب (ولكن بعضها قد انقضت الآن) مقررّة لسيادة الشعب وهالك أمثلة منها (١) :

١- دستور الجمهورية الألمانية (دستور فير ١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١

« الدولة الألمانية Reich جمهورية والسلطات السياسية فيها مصدرها الشعب »

« Le Reich (Etat) allemand est une république Tout pouvoir politique y émane du peuple. »

٢- دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل في سنة ١٩٢٩ مادة ١

« النمسا جمهورية ديموقراطية مصدر قانونها الشعب »

« L'Autriche est une république démocratique, le droit y émane du peuple »

٣- دستور تشيكوسلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) المادة الأولى « جميع

السلطات مصدرها الشعب » مادة ٢ « الدولة التشيكوسلوفاكية جمهورية ديموقراطية رئيسها منتخب »

Art. 1 : « Tout pouvoir émane du peuple ».

Art. 2 : « l'Etat Tchécoslovaque est une République démocratique, qui a pour chef un président élu. »

٤ - دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل في سنة ١٩٢٦) المادة

الأولى . « الدولة البولونية جمهورية » . المادة ٢ « السلطة العليا في الجمهورية البولونية ملك للأمة » .

« Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation. »

٥ - دستور لثونيا Lettonia (١٥ فبراير سنة ١٩٢٢) مادة ١ « لثونيا

جمهورية ديموقراطية مستقلة » مادة ٢ « السلطة العليا فيها ملك للشعب » .

(١) رأينا أن ردف النص العربي بالنص الفرنسي لأنه لا يوجد ترجمة عربية

معترف بها لهذه الدساتير وقد رجعنا إلى النص الفرنسي إلى مجموعة الدساتير التي وضعها

الأستاذ مركين جيتش Mirkine-Guetzévitch - Les Constitutions de l'Europe nouvelle, 2e édition 1930 (Paris).

Art 1 "La Lettonie est une Republique démocratique indépendante"

Art 2 "Le pouvoir souverain y appartient au peuple".

٦ - دستور أستونيا (١٥ يولييه سنة ١٩٢٠) مادة ١ « أستونيا جمهورية

مستقلة والسيادة فيها يد الشعب »

"L'Estonie est une Republique indépendante où le Pouvoir souverain reside dans le peuple".

٧ - لتوانيا (١٥ مارس سنة ١٩٢٨) مادة ٩ « لتوانيا جمهورية ديموقراطية

مستقلة والسيادة فيها ملك للأمة »

"L'Etat lituanien est une Republique démocratique indépendante, le pouvoir souverain de l'Etat appartient à la nation.

٨ - دستور اليونان الصادر في ٢ يوليو سنة ١٩٢٧ مادة ٣ « جميع السلطات

مصدرها الأمة وتشمل لمصلحتها وبالكيفية التي بينها الدستور . »

"Tous les pouvoirs emanent de la nation et sont exercés dans son intérêt et de la manière que prescrit la constitution "

٩ - دستور رومانيا الصادر في ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ مادة ٣٣ « جميع سلطات

الدولة مصدرها الأمة ولكن لا يمكن إستعمالها إلا بطريق الأمانة وطبقاً للمبادئ

والقواعد المقررة بالدستور الحالي . »

"Tous les pouvoirs de l'Etat emanent de la nation qui ne peut les exercer que par delegation et suivant les principes et les regles établis par la présente constitution."

١٠ - وجاء في دستور تركيا الذي وضعه المجلس الوطني الكبير بأقره والصادر

في ٢٠ إبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١ « الدولة التركية جمهورية » مادة ٣ « السلطة ملك

للأمة بدون تحفظ ولا شرط . »

"Art 3 : les pouvoirs sans réserve ni condition appartiennent à la nation "

١١ - وذكر دستور الدولة المصرية الصادر في ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ مادة

٢٣ أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين في هذا

الدستور » (وبدأ وضعت لأول مرة في تاريخ البلاد العينة الديمقراطية لشكل

الحكومة الجديد وأعترف بسيادة الأمة بعد أن كانت جميع السلطات ، السلطان

التنفيذية والتشريعية على الخصوص ، مجتمعة في يد ولي الأمر الذي قبل أن يشترك

الشعب منه في حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة
(التامة .)

١٢ - وقرر دستور الجمهورية الأسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ أن إسبانيا
جمهورية حرة ديمقراطية أساسها العمل^(١)

وجميع هذه الدساتير كما نرى تقرر نظام الحكم الديمقراطي أما بالنسبة على ذلك
صراحة (دستور تشيكوسلوفاكيا ودستور إسبانيا مثلاً) يقرران أن الدولة التشيكوسلوفاكية
أو الأسبانية جمهورية ديمقراطية (أو بالنسبة على أن الأمة أو الشعب هما مصدر
السلطات وهذا هو أساس الديمقراطية كما نعلم .

ولم تكف هذه الدساتير بتقرير أن الأمة هي مصدر السلطات أو أن الشعب
هو صاحب السيادة في الدولة بل حققت ذلك عملياً إلى حد كبير فأخذت كلها بحق
الأقتراع العام ليجوز لأكثر عدد ممكن من الأفراد الاشتراك في الحكم بطريق
انتخاب الحكام وإن كان بعضها لا يزال يحرم النساء من حق الانتخاب . وأعطى
بعضها للشعب الحق في الاشتراك في عمل القوانين بطريق الاستفتاء والثمنو الشعبي
والأقتراح الشعبي (الديمقراطية نصف المباشرة) .

أزمة الديمقراطية (أهمالة) : - كانوا يقولون في القرن الماضي أن
الديمقراطية تفيض ، أما في الفترة التي تلت الحرب العظمى مباشرة فقد أصبح النهر
جفافاً . ولكن لم يمض وقت كبير على انتشار المذهب الديمقراطي هذا الانتشار الذي
رأيناه وشاهدنا مظهره في الدساتير الحديثة التي أشرنا إليها حتى بدأت تظهر في بعض
البلاد روح مضادة ترمي إلى إعادة الحكم المردى المطلق بشكل النظام الديكتاتوري
وكان هذا بمثابة رد فعل قوي لارالت آثاره ظاهرة جلية في كثير من البلاد كالألمانيا
وإيطاليا وبولونيا والبرتغال . . بل يدعى البعض أن الحكم الديمقراطي نظام مقصود عليه

(١) في إشارة دستور إسبانيا إلى العمل والعمال . ما يشعر بالبرعة الاشتراكية التي
أثرت على هذا الدستور ومن سنة ١٩٣١ إلى اليوم سارت إسبانيا بخطوات واسعة نحو
الاشتراكية بل الشيوعية مما أدى إلى قيام الوطنيين ثورتهم الحالية

بالفشل والذوال وأن المستقبل للأمة الحديثة (كالنظام الفاشستي أو النازي) المؤسسة على سلطة الزعيم لا على سلطة الشعب . ونحن وإن كنا لا نتوقع زوال الديمقراطية لأعتقدنا أنها أفضل نظم الشعوب الناضجة الراقية إلا أننا مع ذلك لا نستطيع أن نضع الطرف عن أزماتها الحالية (وستكلم عن أزمة الديمقراطية في موضع آخر من هذا الكتاب) .

بعضه ملاحظات عن الديمقراطية والصفات المميزة للمذهب الديمقراطي
كما أعلنت الثورة الفرنسية وأخذت به مسانير المرد الأخرى :

(١) بعضه ملاحظات عن الديمقراطية . — الحكومة الديمقراطية كما رأينا مبنية على أن الشعب أن يحكم نفسه نفسه أو بواسطة نواب عنه فالشعب (أو الأمة) هو صاحب السيادة أو السلطان وبذلك تتميز الحكومة الديمقراطية عن الحكومة الفردية (Monarchie) حيث السيادة كلها في يد شخص واحد وعن الحكومة الأرستوقراطية أو الأوليغارشية التي تصع السيادة في يد فئة قليلة من الناس . والنتيجة العملية التي تؤدي إليها الحكومة الديمقراطية هي أنه لا يمكن إقرار شيء في الدولة إذا عارض في ذلك الشعب أو الأمة ، وأن إرادتهما يجب أن تسود في نهاية الأمر . ولكن « هو المقصود بكلمة « الشعب أو الأمة هنا » نلاحظ أننا نستعمل عبارة « سيادة الأمة » و « سيادة الشعب » بمعنى واحد ولكن هذا ليس الشأن بالنسبة لبعض الكتاب الفرنسيين إذ أنهم يعطون أحياناً لعبارة « سيادة الأمة » La souveraineté nationale معنى خاصاً ناتجاً عن تاريخ ملادم ونائب الثورة الفرنسية (١) .

١ — سيادة الأمة Souveraineté nationale وسيادة الشعب Souveraineté populaire : أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة وذكرت المادة ٣ من إعلان حقوق الإنسان (١٧٨٩) أن جميع السلطات مصدرها الأمة :
Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation.

(١) راجع مثلاً : Carré de Malberg. Théorie générale de l'Etat, Tome I. P. 162 et s. et 167 et s.

ويفسر بعضهم ذلك تضييلاً خافياً فقال أن المقصود بسيادة الأمة أن السيادة ليست ملكاً لأفراد الشعب أو لفرد أو هيئة معينة بل للأمة باعتبارها شخصاً معنوياً *personne morale* مستقلاً عن الأفراد الذين يكونونها . فكان الثورة الفرنسية قلمت حق السيادة من شخص إلى شخص ، من الملك وهو شخص حقيقى إلى الأمة باعتبارها شخصاً قانونياً أو مجازياً لا كجموع أفراد (انظر Carré de Malberg المرحع المتقدم) . وقد ألتفت معظم الكتاب الآخرين (بارتيلبي ودويز وخصوصاً دوجى) هذه النظرية . والواقع أنه من المقالة القول بأن الأمة شخصية مستقلة عن أشخاص أفرادها . الأمة بلا شك حقيقة لا يمكن أنكارها ولكل أمة حياتها . تاريخها . شعورها . مميزاتها الخاصة . ولكن ليس معنى ذلك أن لها إرادة غير إرادة أفرادها وشخصية غير شخصيتهم . وما سموه إرادة الأمة *la volonté nationale* ليس فى الواقع إلا مجموع إرادات الأفراد .

ووجه إلى هذه النظرية أنقاد آخر : - أن القول بأن الأمة شخص معنى يتعارض مع الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة نفسها لأنه لا يصح أن يكون هناك شخصان معنويان يتنازعان سيادة الدولة ، الدولة نفسها من جهة ، ولأمة من جهة أخرى . أما إذا سلمنا مع بعض الكتاب (Carré de Malberg, Esmein) بأنه لا تعارض لأن الدولة والأمة شخص واحد ^(١) ^(٢) فإن نظرية سيادة الأمة بالمعنى المتقدم تصح عديدة الفائدة لأنها تؤدي فى نهاية الأمر إلى نسبة السيادة إلى الدولة ولا تفسر لنا من هو صاحب السيادة أو السلطان داخل الدولة .

ومعظم الدساتير المصرية التى تقرر سيادة الأمة كالدستور المصرى مثلاً الذى ينص على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة » (مادة ٢٣) لا تقصد بذلك المعنى

(١) Esmein "L'Etat est la personnification juridique de la Nation" Elem. de droit constitutionnel, T. I. P. 14.

(٢) Carré de Malberg Contribution à la théorie gén. de l'Etat, T. I. P. 197

"L'Etat et la Nation ne font qu'un, la Nation en tant que personne s'appelle l'Etat"

المتقدم ولا ترمي إلى تحرير السيادة للأمة كشخص معنوي مستقل عن الأفراد الذين يدخلون في تكوينها بل لمجموع أفراد الشعب ، قيادة الأمة معناها هنا سيادة الشعب أو مجموع أفراد الشعب . ولكن هذا المجموع قد يعد بالملايين وأجتماع الشعب على أمر من الأمور ومن باب أولى على جميع الأمور في عداد المستحيل . لا بد أذا من الأكتماء « بالأغلبية » . فالحكم الديمقراطي مبني على قوة العدد كما يقولون (la Force du nombre) فأغلبية الشعب هي التي لها أن تدير شؤون الدولة وكلمة « شعب » المستعملة عادة لوصف الحكم الديمقراطي ماهي في الواقع إلا اختصار لعبارة « أغلبية الشعب » فالحكومة الديمقراطية إذا هي حكم الأغلبية العددية وهي تقرر أن لأغلبية الشعب الحق في حكم البلاد (١) .

٢ - ما المقصود بأغلبية الشعب ؟ - ولكن عبارة « أغلبية الشعب » نفسها تحتاج إلى إيضاح ويان فليس المقصود « بأغلبية الشعب » أغلبية « السكان » جميعهم الذين تكون منهم الدولة ، بل أغلبية الأفراد البالغين الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية في الدولة (كحق الانتخاب وحق التصويت على القوانين في النظام نصف المباشر) . وهناك فرق كبير من حيث العدد بين سكان الدولة كلهم وبين الأفراد الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية منهم . ففي جميع البلاد حتى المريقة منها في الديمقراطية توجد فئة بل فئات من الناس ليس لها حق الانتخاب واستعمال الحقوق السياسية كالأطفال والشبان الذين لم يصلوا بعد إلى سن البلوغ السياسي (وهو يختلف باختلاف العادات وقد يكون أقل أو أكثر من سن البلوغ العادي) والأشخاص

(١) ولكن كيف تكون هذه الأغلبية ؟ ها ظهر فائدة الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية . لو لم يكن هنالك أحزاب لتعذر تكوين أغلبية ثابتة لاختلاف الآراء باختلاف المسائل أما وجود أحزاب منظمة ذات سياسة وخطه معروفة فانه يسمح بالتعاقب أفراد الشعب حول هذه الأحزاب . وبدا بشأ حرب الأغلبية وحرب الأقلية . نحن لا نجمل عيوب الحرية ولكننا من جهة أخرى لا نرى كيف يمكن أن يقوم النظام اليان البرلماني بدون أحزاب سياسية .

المحكوم عليهم في بعض الجرائم أو الذين ليس لهم محل إقامة ثابت أو ليس لهم مورد يرتزقون منه الخ ..

وبعض الدساتير تحرم العسكريين من حق الانتخاب حتى تجعل الجيش بعيداً عن حلبة السياسة ومنها مالا يعترف للآن بالحقوق السياسية للنساء . من كل ذلك نرى أن عبارة « أغلبية الشعب » لا تساوى مطلقاً أغلبية أفراد الأمة وأن عدداً كبيراً من الشعب لا يشترك في الحكم ولا في انتخاب الحكام ولذلك قسمت دساتير الثورة الفرنسية أفراد الأمة إلى *Citoyens actifs* وهم من لهم الحقوق السياسية و *Citoyens passifs* وهم من ليس لهم هذه الحقوق .

٣ - ولذلك يجب أنه نسمى الديمقراطية الحقيقية إلى اشتراك أكبر عدد ممكن من الأفراد في الحكم . فلا نحرّم أحداً من الحقوق السياسية ومن حق الانتخاب على الخصوص في البلاد النائية إلا إذا كان هذا الحرمان ضرورياً حقاً لمصلحة المجموع وإلا تحولت الديمقراطية إلى نوع من الأرستوقراطية ونحول حكم الأغلبية إلى حكم الأقلية .

وأذا كان حرمان الأطلال ومنهم دون التمييز والمشبهين والمجرمين من الحقوق السياسية وبالتالي من الاشتراك في الحكم أمراً معقولاً لا يتناقى مع الديمقراطية ألا أن الحال يختلف ذلك بالنسبة لبعض الفئات المحرومة الأخرى كحرمان النساء مثلاً . أن البلاد التي تحرم النساء (وعددهن قد يزيد عن نصف مجموع الأمة) من حق التصويت والانتخاب لا يمكن اعتبارها بلاداً ديمقراطية حقاً لأننا إذا أضفنا هذه الهيئات المحرومة لبعضها رأينا أن الذين يشتركون في الحكم أي في الانتخاب والتصويت على القوانين^(١) (في الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة) لا يتعدى عددهم في الواقع ربع عدد سكان الدولة جميعهم . فحكومة هذا شأنها ديمقراطية اسمياً ، أرستوقراطية فعلاً .

(١) في البلاد ذات النظام النيابي البحت يقتصر اشتراك الشعب في الحكم على انتخاب النواب . أما في البلاد ذات النظام المباشر أو شبه المباشر يتدخل الشعب في عمل القوانين معها كما سنرى .

وإذا راعينا أن النساء كن إلى عهد قريب محرومات من الحقوق الانتخابية والسياسة في جميع البلاد ولا حظنا أن سن البلوغ السياسي في معظم الدساتير كان مرتفعاً وأن الطبقة الصغيرة بل والمتوسطة كانتا محرومتين أيضاً من حق الانتخاب لاشتراط نصاب مالي كبير في كل ناخب . إذا راعينا ذلك كله فهنا لماذا انتقد بعضهم في القرن الماضي الديمقراطية أنقاداً مراً مقرراً أن الديمقراطية وسيادة الشعب والمساواة كل هذا تمويه يقصد به حمل الشعوب على الخضوع .

أما اليوم فقد سوت بلاد كثيرة بين النساء والرجال في الحقوق السياسية ، وخص معظمها سن البلوغ السياسي إلى العشرين أو الحادية والعشرين ، وألغيت القيود المالية التي كانت تشترط في الناخبين والتي كانت تؤدي كما قلنا إلى حرمان الملايين من العمال والطبقات الفقيرة بل والمتوسطة من الاشتراك في الحكم ، وأصبح الاقتراع العام (Suffrage universel) هو القاعدة . لذلك أخذت الديمقراطية العملية تقترب من الديمقراطية النظرية . وأن استحال عملياً إشراك جميع أفراد الأمة في الحكم فإن القاعدة الآن في كثير من البلاد أن لجميع الأفراد السالفين من رجال ونساء الحق في ذلك وتختلف كيفية اشتراكهم في الحكم باختلاف أشكال الحكومات الديمقراطية : مباشرة . نيابية . شبه مباشرة . وستكلم فيما بعد بالتفصيل عن أنواع هذه الحكومات وعن الانتخاب وموانعه وكيفية استعمال الحقوق الانتخابية الخ . أما ما نريد أن نلفت النظر بصفة خاصة إلى الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية (Démocratie Classique) كما يسمونها .

(ب) الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية : - الديمقراطية تقرر أن الشعب هو صاحب السيادة أو السلطان وبناء عليه يجب أن يشترك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة ، أو على الأقل باختيار الحكام الذين يتولون إدارة هذه الشؤون بالنيابة عنهم (الديمقراطية النيابية) . تلك هي الصفة الأساسية للديموقراطية التي تميز الحكم الديمقراطي عن الحكم الفردي أو الأرستوقراطي . ولكن هناك صفات تكميلية أخرى للديموقراطية الأصلية (La Démocratie classique) يجب أن نلم بها وهي أهمها : -

١ - الديموقراطية مذهب سياسي لا اقتصادي ولا اجتماعي: فهي ترمي

الى المساواة في الحقوق السياسية لا في توزيع المنافع الاقتصادية فهي ليست مسألة «خبز وزبد» كما كان يدعى بعض الألمان Butter und Brod frage بل مسألة عقيدة وأيمان كما يقول الكاتبان الفرنسيان برتيلي ودويرز^(١) مسألة اشتراك في الشئون العامة ، في تكوين أرادة الدولة ، في الرقابة على الأشخاص الذين يتولون الحكم فعلا باسم المجموع أي الأمة .

لقد أكثر سمارك في القرن الماضي من القوانين المصلحة لحالة المال بقصد تحويل جمهورهم عن الاشتراكية وأبصاعن الديموقراطية والمطالبة بالحرية السياسية وكان يقول أنه متى أصبح الشعب سعيداً فلاحزب الاشتراكي الديموقراطي (Social-Democrate) أن ينشد ما يشاء من الأناشيد فإن الشعب لا يقعه .

هذا هو المشاهد أيضاً في الديكتاتوريات الحالية كالفاشية والنازية فإن الطبقات الفقيرة وطلقة المال على الخصوص موضع عنايتها الخاصة فقد اثنأ موسولينى مثلاً الأندية الاجتماعية والرياضية لكي يلجأ اليها العمال بعد ساعات العمل ويطلق على هذه المنشآت بالأيطالية أسم Dopolavoro أي « منشآت ما بعد العمل » ، ومن ضمن الأغراض التي يرمى اليها الديكتاتور عمله هذا تحويل نظر هذه الطبقات وبالتالي أغلبية الأمة عن الحرية السياسية . ولكن هذه الديموقراطية الاجتماعية (La démocratie sociale) لا تقضى عن الديموقراطية السياسية (La démocratie politique) فالديموقراطية الاجتماعية شعارها « أن كل شيء للشعب » أما الديموقراطية السياسية فشعارها « كل شيء بواسطة الشعب » . في الحالة الأولى يحصل الشعب على الإصلاح كمنحه من الحاكم أو الديكتاتور وفي الحالة الثانية يحصل الشعب عليه بنفسه أو عن طريق نوابه .

٢ - الديموقراطية تقوم على احترام حقوق الأفراد وحرمانهم : -

لا وجود للنظام الديموقراطي إذا لم يكن للشعب أولتوا به حق مراقبة الحكام ومحاسبهم

(1) Barthélemy et Dues: " Elle (la démocratie) n'est pas une question de ventre, elle est une question de tête et de cœur ".

على أعمالهم ولا ينسب ذلك إلا في حو تكون فيه حقوق الأفراد وحررياتهم مكفولة مصونة وهناك مجموعة من الحريات لا يمكن تصور نظام ديموقراطي صحيح بدونها كحرية القول والكتابة (حرية الرأي وحرية الصحافة) والأعتقاد (الحرية الدينية) وحرية الأجتماع والتعليم وحرية تأليف الجمعيات بما في ذلك الجمعيات والأحزاب السياسية والحرية الشخصية التي تحرم القبض على الأفراد بدون وجه حق أو قيد حقهم في السفر والأنتقال كما يريدون^(١). فإذا نظرنا إلى النظام الهيككتوري الأيطالي أو الألماني مثلاً وحدها أن جميع هذه الحريات قد عفا أثرها . فحرية الرأي ممدومة . والصحافة مكبة لا نكتب إلا ما نوحى به إليها الحكومة وحرث المعارضة قد صودرت وأغلقت . وحرية الأجتماع لا يتمتع بها إلا أنصار الحكومة والداخلين في حزبها . والتعليم بدرجاته المختلفة في قبضة للدولة تنصرف فيه الحكومة العاشنية أوالتأزمية طبقاً لأرادتها وسياساتها وقصد تلقين النشء منذ الطموة مبادئ الحزب القائم لكي تضمن له الخلود . ولا وجود للأحزاب أو الجمعيات السياسية الأخرى ففي إيطاليا لا يوجد إلا حرب واحد هو الحرب الفاشستي وقد نظم قوانين وراسم صادرة من الدولة بقصد إدماجه فيهم^(٢) . وفي ألمانيا لا يوجد أيضاً إلا حرب واحد هو الحزب الاشتراكي الوطني Parti Ouvrier National-Socialiste أوحزب النازي كما يسمونه . أما الأحزاب الأخرى فقد حلت وشتت زعمائها بين السجون والمنفى وصودرت أموالها^(٣).

(١) كعمل الدستور المصري جميع هذه الحريات في الباب الثاني وعنوانه : في حقوق المصريين وواجباتهم . مواد ٢ - ٢٢ فلتراجع .

(٢) كقانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٨ (معدل قانون ١٤ ديسمبر سنة ١٩٢٩) الذي يظم ويحدد اختصاصات مجلس الفاشست الأعلى . وهو الهيئة العليا التي ترسم وتضع سياسة الحرب ورئيس المجلس المذكور هو مص القانون رئيس الحكومة (موسوليني) .

(٣) جاء في قانون الرمح الصادر في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٣ مادة ١ . الحرب السياسي الوحيد المسموح بوجوده في ألمانيا هو الحرب الوطني الاشتراكي (النازي) . ويضاف هذا القانون بالسجن أو الحبس كل من يحاول إنشاء حزب سياسي آخر . وقررت قوانين ٢٩ مايو سنة ١٩٣٣ و ١٤ يوليو سنة ١٩٣٣ مصادرة أموال وأملك الحزبين الشيوعي والاشتراكي .

وهنا يظهر الفرق الشاسع بين الديمقراطية المؤسسية على تقييد حريات الأفراد وحرية القول والنقشة والمعارضة والمخبر لرقابة البرلمان ولرقابة الرأي العام، والديكتاتورية التي لا تهيم لهذه الحريات وزناً ولا ترحي لها حرمة ولا تسمح بوجود معارضة ولا تقبل رقابة . ويجب أن نفهم مع ذلك إن الحرية التي لا بد منها في النظام الديمقراطي ليس معناها أن كل إنسان يعمل كل ما يريد فإن أشد الدول الديمقراطية تضع قيوداً لحريات الأفراد ولكي هذه القيود لا يقصد بها القضاء على الحريات أو التقليل من شأنها بل تنظيمها والحفاظ على مصالح الدولة وحقوق الغير والنظام العام .

٣ - الديمقراطية كما قررها الثورة الفرنسية مبنية على أنه الذي لهم من الاشتراك في الشؤون العامة فهم الأفراد بعضهم أفراداً وبعضهم النظر من المصالح التي يمثلونها أو تحرف والصالحات أو الطوائف التي ينتمون إليها^(١) . إذ لم تقض الثورة الفرنسية على امتيازات الأشراف فقط بل قضت أيضاً على جميع امتيازات الطوائف الفنية التي كانت موجودة في ذلك الوقت *Lea Corps* *rationne* فأساس التمثيل السياسي النيابي هو الأفراد لا الجماعات أو الهيئات . فالديمقراطية في شكلها الأصلي الناتج عن الثورة الفرنسية تتعارض مع النظريات الحديثة التي ترمي إلى تمثيل المصالح *la representation des intérêts* أو النقابات *Syndicats* أو الطوائف الفنية *Corporations* لأن هذه النظريات الحديثة لا تعترف بالحقوق السياسية والانتخابية للأفراد كأفراد بل بصفتهم داخلين في حرفة معينة أو متبعين لنقابة من النقابات . فالطائفة الفنية أو النقابة تمثل محل الإدارة الانتخابية ، وأعضاء البرلمان لا ينتخبون بواسطة الأفراد في دوائر القطر الانتخابية

(١) وهو ما يعبرون عنه عبارة "La démocratie individualiste" وعكسها الدولة الطائفية أو النفاية *L'Etat Corporatif* التي ترمي إلى تجميع الأفراد في فئات وطوائف اقتصادية منظمة (بحسب وظائفهم وعلمهم في المجتمع) لكل منها حق التمثيل في البرلمان بهذه الصفة .

بل بواسطة هذه الطوائف الاقتصادية أو إتحادات النقابات (Fédérations et Confédérations de syndicats) وهذا هو نوع التمثيل الذي يسمى إلى تحقيقه تحقيقاً كاملاً النظام الفاشستي والبلاد الأخرى التي أقدمت به كالبرتغال مثلاً . حقيقة أن البرتغال في دستورها الجديد الصادر في ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ لم تتخل عن الديمقراطية المبنية على انتخاب المجلس النيابي أو البرلمان بواسطة الأفراد في الدوائر الانتخابية المختلفة ؛ إذ أن مجلس النواب (L'Assemblée Nationale) يتألف من ٩٠ نائباً ينتخبهم أفراد الساكنين مباشرة كما هو حاصل في الديمقراطيات النيابية الأخرى ، ولكن يوجد بجانب هذا المجلس مجلس طائفي (Chambre Corporative) يمثل الهيئات والحرف المختلفة . وهو يبدى رأيه كتابة في كل مشروع قانون مقدم إلى المجلس النيابي وقبل أن يبدأ هذا المجلس مناقشته . ورأي المجلس الطائفي غير الزامي بل استشاري فقط (١) . أما الحل الذي يسعى إلى تحقيقه النظام الفاشستي فهو أوسع مدى إذ يرمى إلى إلغاء مجلس النواب الحالي كلية واستبداله بمجلس جديد لا ينتخبه أفراد الشعب بل بالطوائف الفنية الاقتصادية المختلفة (٢) Les Corporations .

٤ - الديمقراطية الأصلية مبنية على قاعدة المساواة في الحقوق السياسية وأهمها حق الانتخاب: وهذه نتيجة طبيعية لما قلناه في الفقرة السابقة لأنه ما دام الفرد لا يشترك في أمور الدولة بانتخاب النواب والتصويت على القوانين (في النظام نصف

(١) يشه المجلس الطائفي (Chambre Corporative) الذي أنشأه دستور البرتغال الصادر في مارس سنة ١٩٣٣ المجالس الاقتصادية العليا التي أنشأتها بعض الدول بعد الحرب العظيم ، ولكنه ربما تحول مع الزمن إلى مجلس تشريعي عمى الكلمة .

(٢) نلاحظ أن مجلس النواب الحالي الفاشستي لا ينتخبه الشعب مباشرة بل ترشح إتحادات النقابات Fédérations et Confédérations des Syndicats معظم أعضائه ويقوم مجلس الماشت الأعلى بكتابة القائمة أو الكشف النهائي باسماء المرشحين ويعرض هذا الكشف على الشعب ليقره أو يرفضه كما هو بدون تغيير فيه . فالناخبون لا يختارون النواب كما هو حاصل في البلاد النيابية بل اختيارهم محدود جداً وسعود إلى هذا المصوغ عد كلاماً عن أزمة النظام البرلماني .

المباشر أو المباشر) إلا صفة فرد أو إنسان ليس إلا بصرف النظر عن صفاته الأخرى، ووظيفته في الجماعة، أى بصرف النظر عن كونه حائماً أو تاجراً أو رأسمالياً أو عاملاً أو راعياً الخ... فلا يصح أن يكون نصيبه في الحقوق السياسية أصكبر من نصيب غيره^(١) لأن الجميع منساوون في «الآدمية» أو «الإنسانية» بالمعنى الحرفي لهذه الكلمة. ولذا قررت جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة مبدأ الاقتراع العام (Le suffrage universel) بالتساوي égalitaire بين جميع الناخبين المذكور على الأقل، وعدلت بلجيكا في سنة ١٩٢٩ عن طريقة تعدد الأصوات بالنسبة للناخب الواحد وأحدثت هي الأخرى بقاعدة «رجل واحد . صوت واحد» L'un homme, une voix . (راجع أيضاً : دستور فيمر مادة ٢٢ . دستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٢٦ فقرة ١ . دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٨ . الخ .)

ولكن كان الأمر على خلاف ذلك في روسيا السوفياتية التي طرحت الديمقراطية . فبحسب دستور سنة ١٩٢٤ السابق كان هناك أشخاص عديدون محرومين من حق الانتخاب لأنهم ليسوا من طقة الشعب . وبالنسبة للأشخاص الذين أعطوا حق الانتخاب كان يمتاز صوت عامل المدن ouvrier على صوت الزارع أو الصلاح payan . أما الدستور الحالي الذي وافق عليه المؤتمر العام لاتحاد الجمهوريات الروسية السوفياتية في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ فإنه غير كل هذا تغييراً كلياً إذ جاء في المادة ١٣٤ من الدستور الجديد أن جميع الانتخابات في روسيا السوفياتية تكون من الآن فصاعداً على أساس الانتخاب العام المباشر السري وبالتساوي بين جميع الناخبين . ونصت المادة ١٣٥ على أن لكل فرد من رعايا الاتحاد بالغ من العمر ١٨ سنة كاملة بصرف النظر عن جنسه (race) أو دينه أو درجة تعليمه أو مركزه الاجتماعي أو ماضيه السياسي الحق في أن يكون ناخباً ومنتخباً ولم تستثن من ذلك إلا المجانين والأشخاص المحكوم عليهم من المحاكم بقوة تستوجب حرمانهم من الحقوق الانتخابية. ولما زعم الكثيرون أن روسيا البلشفية بدأت تنحى عن بعض مبادئها وتقترب

(1) C'est la démocratie égalitaire.

إلى الديمقراطية المؤسسية على المساواة في الحقوق السياسية . أما ستالين ديكتاتور روسيا الحالي فإنه فسر هذا التغير تفسيراً آخر في البيان الهام الذي أدلى به في مؤتمر السوفييت الثامن الذي انعقد في أواخر نوفمبر سنة ١٩٣٦ لقرار الدستور الجديد ، فقال فيما يتعلق بحق الانتخاب أنه كان من المقبول في بدء النظام البلشفي حرمان أشخاص عديدين كالقياوسة والرأسماليين وأنصار الحكومة القيصرية القديمة وأتباعها من حق الاشتراك في الشؤون العامة أما الآن وقد قضى على الرأسمالية ورألت الفوارق بين الطبقات وأصبح النظام الاشتراكي ثابتاً في روسيا فلا مانع من الاعتراف للجميع بحق الانتخاب على قدم المساواة .

حبوب الحكومة الديمقراطية : — الحكومة الديمقراطية لجميع الحكومات لا تخلو من العيوب : (١ —) إنتقدها أولاً أنصار الحكم الفردي وخصوصاً الملكية المطلقة فحسب رأيهم الأمة عاجزة عن حكم نفسها بنفسها والسيادة أو السلطان لا يمكن أن يتولاها إلا فرد واحد هو الملك الوطني الوراثي وهذا هو الرأي الذي يدافع عنه الحزب الملكي الفرنسي (L. Action Française) وعلى رأسه شارل موراس .

(٢) وانتقدها بعضهم في أساسها وهو مبدأ سيادة الأمة أو الشعب قال العلامة دوجي Duguit مثلاً أن مبدأ سيادة الأمة La Souveraineté Nationale كسداً سيادة الفرد أو الملك في الدول الملكية المطلقة لا يمكن تبريرها قانوناً . وإذا ما أردنا تطبيق سيادة الأمة عملياً فإن ذلك يؤدي في الواقع إلى سيادة الأغلبية ولا شيء يفسر لنا لماذا يكون لنصف عدد الأفراد زائداً واحداً الحق في الحكم وإملاء إرادتهم على النصف ناقصاً واحد . أن الحكم الديمقراطي وهو المبني على الأغلبية العددية يعطل الملكية على الكيفية . وقد كرر موسولينى هذا الانتقاد مراراً مصرحاً : أن الفاشييزم ينكر أن العدد أو للأغلبية مجرد أنها أعلى الحق في إدارة شؤون الدولة .

(٣) ويقول خصوم الديمقراطية أن النظام الطبيعي يقضى بتفاوت الناس في الكفاءات والمعلومات ، والأشخاص الأكفاء في كل دولة قليلون بالنسبة لعدد أفراد الشعب ، ولا ينصر النجاح إلا إذا كانت عقائد الأمور في يد هذه الفئة القليلة

الموهوبة . أما الديمقراطية فأنها تسوى بين الجميع سياسياً ولا تشترط كفاءة خاصة فيمن يتولى الحكم لأن أغلب القائمين بالأمر معينين بطريق الانتخاب . وبكفي أن يهوز أحد الأفراد على أغلبية الأصوات حتى يصبح نائباً أو رئيساً للجمهورية بصرف النظر من كفاءته أو خبرته، يكفي أن يحصل حزب من الأحزاب على الأغلبية في الانتخابات العامة حتى يصبح له الحق في تولي الحكم بدون نظر إلى مقدرة أفراد وزعمائه .

(٤) وظهر هذا العيب على الخصوص بانتشار الاقتراع العام إذ أصبح اختيار الحكام بيد عامة الشعب أي « أفقر الناس وأجهلهم وأعجزهم » كما يقول أحد الكتاب (Locky, Democracy and Liberty) .

تبرير الديمقراطية: — بالرغم من عيوبه المتقدمة للحكم الديمقراطي أسباب تبرره ونجملنا فضله على سائر الأنظمة . فمن الوجهة النظرية الصرفة نجد أن الحكم الديمقراطي معقول ومنطقي .

(١) فأولا الحكومة إنما وجدت لمصلحة الأمة كلها والحاكم المطلق نفسه لا يدعي أنه يحكم لمصلحته الخاصة بل لمصلحة شعبه أو الرعية فإذا كان الأمر كذلك فمن المنقول أن يشترك الشعب فيه في إدارة شئونه . وإذا كانت السلطة لم توجد إلا « من أجل » الشعب ولمصلحة الأمة فطبيعي ومنطقي أن يمس صاحب هذه السلطة « بواسطة الشعب » وأن تختار الأمة الطريقة التي تريد أن تحكم بها . وقد لاحظ بعض علماء القانون الدستوري في هذا الصدد أن عبارة « من أجل الشعب » تؤدي بطريقة منطقية إلى عبارة « بواسطة الشعب » (١) .

(٢) والديمقراطية ما هي إلا تطبيق لهذه القاعدة البديهية وهي أن كل إنسان حافل حر في تصرف أموره بدون أن يكون لغيره سيطرة عليه أو على الأقل لا يكون لهذا الغير سلطة عليه إلا إذا رضى هو صاحب الشأن بهذه السلطة . وهذا هو ما تحققه الديمقراطية . ففي هذا الشكل من الحكومات يشر الشعب أو أغليته على

(1) Barthelémy et Duez - Ce qui est établi dans l'intérêt de tous, pour le peuple doit être règle par tous, par le peuple, la formule pour le peuple appelle avec les progrès de la conscience moderne la formule par le peuple Les législateurs font les lois pour ceux qui font les législateurs .

الأقل أن الحكومة القائمة إنما هي حكومته وأن القوانين التي تطبقها هذه الحكومة قد أشترك هو في وضعها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (أى بواسطة نوابه الذين يمثلونه والذين أنتخبهم بحرية) .

(٣) ولكن ما فائدة هذا التجريب الطرى والديموقراطية تبرر نفسها بنفسها فمن المشاهد أنه اذا ما وصل الشعب إلى درجة معينة من التعليم والثقافة ، اذا ما أصبح الشعب بالغا كما يقولون ، فإنه يصعب إقامة حكومة ثابتة لمدة طويلة بدون رضا الشعب بها رضا ضمنيًا على الأقل ^(١) . فالحكم الذى ينشأ في مبدئه عن طريق القوة لا يمكن أن يستمر طويلا في العصر الحاضر بدون أن يسعى لأكتساب رضا المحكومين . هذا ما فهمه كل من دكتاتورى إيطاليا وألمانيا . فالنظام الفاشيستي أو النازى لا يقوم على أساس القوة محسب بل على أساس حكم من العناية أو (البري باجندا) فلسفيًا و لراديو والخطب والمحاضرات والمنشورات والأعلانات والجرائد « والطواير » والحفلات العسكرية أو الشبه عسكرية وما تبعته في نهوس الشباب على الخصوص من حماس وحمية ، كل هذه الطرق قد سخرت وتسخر أستخدمت وتستخدم يومياً من قاصد التأثير في الشعب وترعيه في النظام القمى واكتساب المعارضين الى صفوف الحكومة ، فإذا كانت الدكتاتوريات الحالية حكومات فردية لحصرها السلطة كلها في يد شخص واحد وهو « الزعيم » فإنها من جهة أخرى وبالرغم من تصريحات وحطب رجالها تعترف ضمنيًا بالديمقراطية لأنها تسعى الى تحويل أغلبية الشعب الى صفها وتأسيس نظام الحكم على رضا أغلبية المحكومين .

(٤) وأخيراً تظهر أفضلية الحكم الديمقراطي اذا ما قارناه بغيره فإذا تركنا الديمقراطية فبأى شيء نستبدلها ؟

(١) هذا ما يجعلنا مطمئنين على مستقبل الديمقراطية بالرغم من أزمتها الحالية . أما لا يدعى أن جميع الشعوب قد وصلت إلى درجة اللوع ولكن بما لا شك فيه أن إشار المعلم وخدم الصحافة وتقريب المسافات بين البلاد وبعضها كل ذلك جعل الرأى العام في معظم بلاد المعمورة يهتف وأصبح رضا المحكومين نظام الحكم العائى أمراً ضرورياً لقاء هذا الحكم .

ليس أمامنا إذا تركنا الحكم الديمقراطي المبني على سيادة الشعب أو الأعلية إلا أن نختار بين حكم الفرد ، ملكا كان أو دكتاتورا ، وحكم الأقلية . ولا ننظر أن الشعوب في الوقت الحاضر تميل إلى إعادة الملكية المطلقة أما الدكتاتورية فقد قلنا عنها أنها قد تكون ضرورية في بعض الظروف ولكنها لا تصلح أب تكون نظاما طبيعيا للحكم ، لأن نجاح الحكم الدكتاتوري متوقف على شخصية الدكتاتور والشخصيات القذرة والمسولبية قليلة . لم يبق إذا إلا حكم الأقلية أو الحكومة لأرستقراطية . والأصل في الأرستقراطية كما رأينا أن الذي يتولي زمام الحكم هم فئة قليلة وهم أصح الناس للحكم .

الحكومة الأرستوقراطية تفصل نظريا الحكومة الديمقراطية لأنها تنظر إلى الكفاءة لا إلى العدد وهذه ميزة كبرى . ولكن ما هو مقياس الكفاءة ؟ ما هي القاعدة لتمييز أصح الناس للحكم ؟ أنظر إلى الحسب والنسب أم إلى الثروة أم إلى الشهادات الدراسية ؟ أننا إذا فحشنا لا نجد حكومة قائمة على النظام الأرستقراطي البحت وهو طبيعي عندما يكون الشعور السياسي غير منتشر إلا في أفراد قليل العدد ولكن بآثار التعليم وروح الاهتمام بالمسائل العامة كما هو الحال الآن يتحول النظام الأرستوقراطي إلى نظام ديمقراطي . هذا هو ما حصل في انكلترا وغيرها من البلاد .

الفصل الخامس

الحكومة المباشرة والنيابية ونصف المباشرة

وصلنا في بحثنا إلى أن نظام الحكم الديمقراطي هو أكثر النظم قبولا . وأقربها إلى العقل والقلب . وعلمنا أن الذي يرمى إليه هذا النظام هو إشراك أكبر عدد ممكن من الشعب في إدارة الحكم . ولكن كيف يشترك الشعب في الحكم ؟ ما نوع

هذا الاشتراك وما هو مداه ؟ هناك طرق ثلاث . إما أن يقوم الشعب بأدارة شئونه بنفسه . وأما أن يترك عقايد الأمور إلى نواب أو ممثلين ينتخبهم من وقت لآخر . وأخيراً قد يلجأ الشعب إلى انتخاب نواب عنه كما في الحالة الثانية ولكن لا يترك لهم الحرية الكاملة بل يشترك معهم في أم اختصاصاتهم أى في عمل القوانين التى ينصع لها الجميع . ومن هنا نشأ تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى حكومة مباشرة ^(١) وحكومة نيابية ^(٢) وحكومة نصف أو شبه مباشرة ^(٣) . وسنورد لكل من هذه الأنواع بحثاً خاصاً .

الفرع الاول

الديموقراطية المباشرة

La Démocratie Directe

في هذا النوع من الحكومات يتولى الشعب بنفسه أم شئونه بدون وساطة نواب أو مجلس أو برلمان بالمعنى المعروف في النظم النيابية . ففي كل عام يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (Citoyens actifs) أى جميع الأشخاص البالغين المعترف لهم بالحقوق السياسية في هيئة جمعية عمومية شعبية لمباشرة أم أعمال الدولة . ويمكن القول أن كل فرد عامل من أفراد الشعب في البلاد ذات الحكم المباشر هو في الوقت نفسه عضو برلمان أو نائب député . وهذه الجمعية الشعبية هي التى تصوت سنوياً على القوانين وتتخذ القرارات المهمة وتعين الموظفين والقضاة المؤقتين المكلفين بتنفيذ وتطبيق هذه القوانين والقرارات . وقد تفصل بنمساها مباشرة في القضايا الهامة . وقد يتكرر أجمع الشعب أكثر من مرة في العام الواحد إذا اقتضت الظروف . وكان هذا الحكم شائعاً في الديمقراطيات القديمة كالأغريقية حيث كان أفراد الشعب يجتمعون من وقت لآخر في أحد الميادين الكبرى لسماع خطبائهم والمناقشة في الشئون العامة . أما الآن

(١) Gouvernement direct (٢) Gouvernement représentatif

(٣) Gouvernement semi-direct.

فلا يوجد الحكم المباشر أو الديموقراطية المباشرة إلا في بعض المقاطعات السويسرية. ودافع عن الديموقراطية أو الحكم المباشر جان جاك روسو في كتابه «العقد الاجتماعي» واعتبر أن ظهور الشكل النيابي (regime representatif) وفكرة النيابة أو التمثيل (representation) والمجالس النيابية ما هو إلا نتيجة لضعف وفتور الروح الوطنية في الشعب، إذا أصبح أفراد الشعب يمتصون ترك شؤونهم يد نواب أو ممثلين بدل أن يباشروها بأنفسهم كما كان الحال في الديموقراطيات القديمة (١).

ومن الوجهة النظرية المحضة نجد أن النظام المباشر أكثر النظم ديموقراطية وتحقيقاً لمبدأ سيادة الأمة أو الشعب. لأنه إذا كان الشعب حقيقة مصدر جميع السلطات وصاحب السيادة أو السلطان كما يقولون فلماذا لا يقوم بنفسه مباشرة هذه السلطات، أو على الأقل، أهمها وهي السلطة التشريعية، دون أن يكل ذلك إلى فرد أو مجلس نيابي منتخب؟ فعما كان انتخاب نواب الأمة أو المجلس النيابي شعباً من إرادة هؤلاء النواب أو المجلس لا يمكن أن نقول عنها أنها إرادة الأمة إلا على سبيل التصوير والمجاز. لقد كان روسو محققاً ومنطقياً في قوله أن الجماعة السياسية لا تكون ممثلة إلا نفسها لأن الإرادة العامة أو إرادة الشعب لا يمكن تمثيلها. وإذا اتفقت إرادة الشعب وإرادة ممثليه أحياناً فإن هذا لا يمنع من إزدواج الإرادتين. وبما أن الشعب في النظام الديموقراطي هو مصدر السلطات فيجب أن تعلو إرادته على إرادة ممثليه وإن أمكن فليقم هو بنفسه بأدارة شؤونه.

لذلك دافع روسو في كتابه «العقد الاجتماعي» عن الديموقراطية المباشرة وأنتقد الديموقراطية النيابية التي أخذت تستقر في إنجلترا. جاء في فقرة شهيرة من كتابه المذكور (الكتاب الثالث الفصل الخامس عشر). «أن نواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له (ses représentants) بل ما هم إلا وكلاء سفذين لأرادته ses Commissaires وليس لهم أن يتوا في أي شيء نهائياً، فكل قانون لم يوافق عليه

(١) Rousseau. Contrat social, livre III Ch. XV - «Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants, on ne connaissait pas ce mot là»

وجاء في هذا الفصل المارء الآية التي يجب علأ أن تأملها

"Si tôt que quelqu'un dit des affaires de l'Etat: "que m'importe?" on doit compter que l'Etat est perdu."

الشعب نفسه باطل ولا يمكن أن نسميه قانوناً . يظل الشعب الأنكليزي أنه حر ولكنه وام في ظله فهو ليس حراً الا في فترة انتخاب أعضاء البرلمان . فإذا ما تمت الانتخابات عاد الشعب عدلاً لا سلطة له . . . في اللحظة التي يختار الشعب فيها ممثليه يفقد حرته وكيانه .» (١)

ونحن لا نشك في أن الديمقراطية المباشرة نتيجة منطقية لبدأ سيادة الشعب ولتقريب أن الأمة مصدر السلطات ولكن تحكيم المنطق وحده لا يكفي لاختبار نظم الحكم . والذي يجب معرفته قبل كل شيء هو هل الديمقراطية المباشرة محكمة التطبيق عملياً؟ وإذا أمكن تطبيقها عملياً فهل يستحسن اتباعها أم لا يستحسن؟ بلا شك لقد كان النظام المباشر شائعاً في المدن الأغريقية القديمة كما يشير إلى ذلك روسو . ولكن هذه الديمقراطية القديمة كانت في الواقع - كما رأينا - دولا أرستقراطية لقلة عدد الأشخاص المنتخبين بالحقوق السياسية بالنسبة لمجموع عدد السكان . وهناك فارق كبير على كل حال بينها وبصفة عامة بين «الديمقراطيات» القديمة القليلة السكان الصغيرة المساحة المحدودة الاختصاصات ولوطائفها وبين الدول الديمقراطية المصرية . الديمقراطية المباشرة لا يمكن تطبيقها على دولة كبيرة فهناك أولاً استحالة مادية لأن النظام المباشر يقوم على أساس أجناع الشعب كله في هيئة جمعية كما كان الحال في المدن الأغريقية القديمة لقيام بأعمال الدولة المختلفة : التصويت على القوانين ، اتخاذ القرارات الهامة ، الحكم في المنازعات ، انتخاب الموظفين المؤقتين . وهذا ممكن عملياً في الدول التي لا يتجاوز عدد سكانها بضعة آلاف من الأفراد لا في الدول ذات الملايين . فكيف يمكن جمع أفراد شعب كالشعب الفرنسي أو الانكليزي أو المصري

(١) Contrat Social, Livre III Ch. XV Des Deputes ou Représentants
 "Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement, sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien quoiqu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus."

مثلا في صعيد واحد القيام بالأعمال المتقدمة ؟ وحتى لو فرض أننا أمكننا التغلب على هذه الاستحالة المادية بتقسيم جمهور الشعب الى أقسام متعددة معقولة فلا يزال هناك اعتراض آخر بل اعتراضات أخرى على الحكم المباشر ، فيجب أن نلاحظ من جهة أن الحكم المباشر لم يطبق ولا يمكن تطبيقه عمليا على جميع أعمال الدولة ووظائفها من تشريعية وتنفيذية وقضائية بل على الوظيفة التشريعية على وجه الخصوص . لأنه إذا أمكن للشعب عمليا أن يجتمع للتصويت على القوانين ومناقشتها فإنه من المستحيل عليه ماديا أن يقوم بنفسه بتنفيذها أو بتطبيقها على المازعات والقضايا اليومية . لذلك كان لابد له أن يترك لأفراد محدودين ، أى لموظفين ينتخبهم ، القيام بالوظيفتين التنفيذية والقضائية . وهذا ما يقع فعلا في المقاطعات السويسرية التي لازالت تطبق الديمقراطية لبشرة كما سنرى . وعاية ما في الأمر كانت هناك قضايا مهمة هامة يحتفظ بها الشعب لفصل فيها بنفسه . فالحكم المباشر ليس « مباشرا » نافذ الذي قد تصور له لأول وهلة أد يستدعى تطبيقه عمليا « النيابة » عن الشعب في بعض الوظائف والأعمال .

ومن جهة أخرى فإن إدارة الحكم في العصر الحاضر ليست من الهبات الهيئات ، والقوانين نفسها التي كانت بسيطة وقليلة في الماضي أصبحت عديدة متنوعة معقدة لا يمكن لعامة الشعب أدراك كنهها والأشترك في وضعها . لذلك أصبح من الضروري أن يترك الشعب لهيئة خاصة ، أقل عدداً وأكبر خبرة ، أمر وضع هذه القوانين كما ترك الوظيفة القضائية لقضاة معينين ، والأدارية أو التنفيذية لموظفين . وبذلك ظهر النظام البائبي الذي تقتصر فيه وظيفة الشعب من الوجهة السياسية على انتخاب ممثلين ينوبون عنه في عمل القوانين وتصريف الشؤون العامة .

الحكومة المباشرة اداً صمة أن لم تكن مستحيلة التطبيق في الدول الحديثة ، فهي أثر من الآثار القديمة تدل على عصر من العصور التي اجتارتها الدول وقما كانت حدود الدولة لا تتعدى حدود المدينة . ولا توجد في الوقت الحاضر ألا في بعض المقاطعات السويسرية ، وحتى في هذه المقاطعات نجد أن الحكم المباشر آخذ في الزوال . ففي مايو سنة ١٩٢٨ وافق شعب مقاطعة « Uri » على ترك الحكم المباشر الذي يرفع تاريخه

عندم إلى سنة ١٢٩١. وهذا ما فعله أيضاً قبل ذلك مقاطعة Shwytz و شوتز التي كانت تفخر بأن نظامها المباشر يرجع إلى سنة ١٢٤٠ وبأن جمعيتها الشعبية أو ال Landsgemeinde كانت أول جمعية من نوعها عرفها التاريخ؛ وقد اضطرت إلى المدول عن الديمقراطية المباشرة نظراً لزيادة عدد سكانها إذ أصبح يزيد عن ٥٥٠ نسمة. والمقاطعات السويسرية الحالية التي تطبق الديمقراطية المباشرة خمسة Unterwald Glarus العليا والسفلى Appenzell الداخلية والخارجية.

طريقة الحكم المباشر في المقاطعات السويسرية ، نظام Landsgemeinde
لا يقوم الشعب فيه بمباشرة الأعمال الحكومية كلها وخصوصاً أعمال الإدارة العمومية بل ينتخب لذلك سنوياً هيئة تنفيذية مكونة من أحد عشر أو تسعة أو سبعة أفراد بحسب المقاطعات ، ويختار من بينهم رئيساً يسمى Landammann هو أشبه برئيس السلطة التنفيذية أو رئيس الحكومة أو الجمهورية في المقاطعة . ونجد أيضاً في هذه المقاطعات مجلساً منتخباً من أفراد الشعب في الأقسام الإدارية للمقاطعة بسنة عدد السكان ، فهو يشبه المجالس النيابية في البلاد الأخرى ، ولكنه يختلف عنها من حيث السلطة والاختصاصات. فهو لا يصوت على القوانين بل يمحصر مشروعاتها فقط لمرضاها عن جمعية الشعب ، ويشترك مع الهيئة التنفيذية المتقدمة الذكر في إدارة المقاطعة .
وفي كل عام وفي التاريخ الذي يحدده الدستور أو قوانين المقاطعة (يوم الأحد الأخير من شهر أبريل في مقاطعات أنتروالد وأپنزل وأول أحد من مايو في مقاطعة جلاريس) يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (جميع الذكور أثناء من العشرين) لمباشرة أعمال الدولة التي تركوها مؤقتاً وجزئياً للهيئات المتقدمة . وتنص دساتير بعض هذه المقاطعات على أن الاشتراك في هذه الجمعية واجب وطني لغاية سن الستين ، وتعاقب بغرامة قدرها ١٠ فرنكات سويسرية كل شخص يمتنع عن حضورها بدون عذر شرعي كالمرض أو الغياب خارج المقاطعة أو الس (دستور مقاطعة أپنزل Appenzell Rhodes-externes) ويطلقون على جمعية الشعب هذه كلمة (Landsgemeinde) (جمعية البلد) وهي صاحبة السلطة العليا في المقاطعة . ويسبق الاجتماع موكب شبه ديني . ومكان الاجتماع عادة أما ميدان فسيح في المدينة إذا كان الجو صحواً أو في الكنيسة

إذا كان الجو ممطراً ، وتبدأ جلسة الجمعية الشعبية نلاوة الصلوات ثم يأخذ الرئيس Landammann في أن يشرح لمواطنيه المسائل الهامة التي حصلت أثناء العام المنصرم في الداخل والخارج ، ثم تأخذ الجمعية في مباشرة جدول الأعمال . فتوافق أولاً على حساب السنة الماضية بعد أن يقرأ أمين الخزانة (Cassier National) ، وهو موظف منتخب ، تقريره عن المالية . ثم تختار الجمعية الموظفين والقضاة الذين يتولون الإدارة والقضاء أثناء العام المقبل . وتعرض على الجمعية مشروعات القوانين التي حضرها الموظفون المنتخبون أو المجلس السالف الذكر . وفي الغالب يوافق الشعب على هذه المشروعات بدون مناقشة أو بعد مناقشة صورية . ويكون التصديق عادة برفع الأيدي وتؤخذ القرارات بالأغلبية المطلقة

وكان لهذه الجمعية (Landesgemeinde) في الماضي ولعاية القرن الثامن عشر حتى الفصل في الممارعات المهمة كالمصل في القضايا الجاثية الهامة التي يحتمل أن يحكم فيها بأقصى العقوبات ولكنها قدت الآن هذه الوظيفة القضائية التي أصبحت من اختصاص القضاة وحدهم .

ومما ساعد على بقاء هذا النظام التاريخي في المقاطعات المذكورة صغر مساحتها وقلة سكانها فهي من هذه الوجهة تشبه المدن الأخرى القديمة . فمجموع سكان مقاطعتي أبينزل Appenzell مثلاً ٦٦٠٠٠ وعدد الرجال الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية فيهما ١٦٠٠٠ وفي أنتروالد العليا ١٧٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين Citoyens Actifs ٣٤٠٠٠ وفي أنتروالد السفلى ١٣٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين ٨٧٠٠ . وفي جلاريس ٣٠٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين ٨٧٠٠ . ومثل هذا العدد يسهل نسبياً اجتماعه في مكان واحد لمباشرة السلطة . وقد رأينا أن مقاطعة Schwyz التي كان لها أقدم Landesgemeinde عرفه التاريخ اضطرت إلى ترك الديمقراطية المباشرة نظراً لزيادة عدد سكانها إذ أصبح يربو على ٥٥٠٠٠ نسمة .

ومما يفسر بقاء هذا النظام أيضاً أن الأعمال التي تقوم بها هذه المقاطعات بسيطة ومحدودة ، فالمقاطعات المذكورة داخلة في الاتحاد السويسري وهو الذي

يتولى أعمال الدولة المهمة الداخلية والخارجية غير تارك للمقاطعات إلا المسائل الثانوية. وتظراً لصغر هذه المقاطعات من الجهة الأخرى فإن الأعمال التي تقوم بها هي في الواقع أقرب إلى الأعمال البلدية منها إلى وظائف الدولة بالمعنى المعروف.

ومع ذلك كله فقد رأينا أن الديمقراطية المباشرة آخذة في الزوال في سويسرا نفسها كما أن اختصاصات الجمعيات الشعبية Landesgemeinde آخذة في النقصان (كانتقال الاختصاصات القسائي مثلاً إلى قضاة منتخبين بعد أن كان من حق الجمعية الشعبية في بعض الأحوال).

انتقاد الديمقراطية المباشرة على ضوء التجربة السويسرية : - إن تطبيق نظام الحكم المباشر في المقاطعات السويسرية لا يشجع كثيراً على أدخاله في البلاد الأخرى حتى لو كان ذلك في حيز الأماكن فإن الشعب في جميعه لا يباشر الحكم إلا نظرياً لأن كثرة العدد تجعل المناقشة الجسدية صعبة أن لم تكن مستحيلة . فجميع القوانين أو القرارات التي تصوت عليها جمعية الشعب يقوم بتحصيرها وأعدادها الموظفون المنتخبون أو مجلس المقاطعة ، والذي يرض على الجمعية هو القانون ككل لا ينجراً وذلك خوف الوقوع فيما تؤدي إليه المناقشة الشعبية في القانون مادة مادة من صعوبات لا تقنعهم . والأقتراع في هذه الأحوال لا يقع بحرية . فالمقترع يرى فيه أزاء أحد الأمرين . أما أن يرفض القانون الذي يراه صائباً في مجموعه بسبب مادة فيه يعتقد أنها صارة . وأما أن يرضى بهذه المادة خشية رفض القانون كله .

ومن جهة أخرى هي هذه الجمعيات الشعبية التصويت على ، فكل مواطن يعلن عن رأيه أما الانضمام إلى جانب معين من الجمعية أو برفع اليد . وأبداء الرأي بهذه الطريقة يقوم به كل فرد تحت أنظار رجال الدين والموظفين وأرباب الأعمال ، وهذا مما يهزج مركز الكثيرين وبقيد حريتهم في أبداء رأيهم خشية اغضاب بعض الفئات المتقدمة . لذلك لما ألغى نظام الحكم المباشر في مقاطعة Uri في سنة ١٩٢٨ كانت أحزاب اليسار المتطرفة من المطالبين بهذا الألغاء أما المحافظون ورجال الدين فكانوا من المعارضين المتسكين ببقائه . ولهذا سناه . فالسبب الذي جعل الاشتراكيين

وأحزاب اليسار يصوتون ضد النظام المباشر هو اعتقادهم المبني على التجربة ان هذا النظام لا يحقق سلطة الشعب إلا صورياً.

وأخيراً فإن الديمقراطية المباشرة تتطلب من الشعب أكثر مما يستطيع أن يعطي لأنه إذا كان في استطاعة الشعب أن يبدى رأيه في بعض المسائل الهامة التي تمس شعوره وعواطفه وعوائده فإنه غير أهل للمرة لمناقشة وفهم المسائل الفنية البحتة. وفي سنة ١٩١١ مثلاً قامت مناقشة كبيرة في إحدى هذه الجمعيات الشعبية Landsgemeinde على جواز أو تحريم الرقص يوم الأحد، وكان يطالب بجواز الرقص الأحزاب الاشتراكية، مع أن نفس الجمعية صوتت في جلسة واحدة وبدون مناقشة قرياً على مجموعة كاملة للقانون المدني.

الفرع الثاني

النظام أو الحكومة النيابية

Le Gouvernement Représentatif

النظام النيابي (أو التمثيلي كما يسميه البعض) يختلف كلية عن نظام الحكم المباشر (Le Gouvernement direct) فالأبني الكلام عنه. في النظام المباشر أو الديمقراطية المباشرة كما لاحظنا يقوم الشعب بنفسه (بدون واسطة) بإدارة شؤنه العامة أو على الأقل بتقرير أهم هذه الشؤون ويحصل ذلك في اجتماعاته السنوية (كالجمعيات الشعبية Landsgemeinde في المقاطعات السويسرية). أما في النظام النيابي فتقتصر وظيفة الشعب من الوحة السياسية على انتخاب عدد معين من الأفراد (النواب) لمدة محدودة ليتولوا الحكم باسمه وبالنيابة عنه. وبعبارة أخرى مختصرة في النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه، أما في النظام النيابي فيتخلى الشعب عن الحكم لتوايه، وهم الأشخاص الذين ينتخبهم من بين صفوفه وينظر إليهم كممثلين له.

ففي الحكومات الجمهورية يقوم الشعب بأنتخاب الرئيس الأعلى للدولة الذي هو في الوقت نفسه رئيس السلطة التنفيذية، كما ينتخب أعضاء الهيئة التشريعية أو البرلمان . وفي البلاد الملكية تنصرف وظيفة الشعب على أنتخاب أعضاء البرلمان الذين يشتركون مع الملك الوراثي في الحكم .

فالركن الأساسي للحكم النيابي إذاً هو وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة ومكوّن من مجلس واحد أو من مجلسين . والبرلمان أو المجلس النيابي هو الذي يتولى السلطة التشريعية ويوافق على الميزانية ويراقب السلطة التنفيذية . وقد تشد هذه الرقابة وتتطور حتى يصبح الوزراء - وهم أعضاء السلطة التنفيذية - مسئولين سياسياً أمام المجلس النيابي . وهنا يتحول النظام النيابي إلى نظام برلماني أو بعبارة أدق يكتب النظام النيابي صفة جديدة فيصبح نظام الحكم نيابياً برلمانياً بعد أن كان نيابياً فقط . فالنظام البرلماني (régime parlementaire) إذن نوع من أنواع النظام النيابي (régime représentatif) ، وهو هذا النوع من النظام النيابي الذي تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان أو المجلس المكوّن من نواب الشعب . ولكن هناك دول نيابية عديدة غير برلمانية أي أن رقابة المجلس النيابي فيها أو البرلمان لم تصل إلى حد إسقاط الوزارة بسحب الثقة عنها . وأمثلة الدول النيابية غير البرلمانية ألمانيا قبل سنة ١٩١٩، والولايات المتحدة الأمريكية، ومعظم دول أمريكا اللاتينية ، سويسرا . ففي جميع هذه الدول مجالس نيابية تتولى السلطة التشريعية وتوافق على الصرائب والميزانية وتراقب الحكومة ولكن لا تستطيع الاقتراع على عدم الثقة بالحكومة ولا يترتب على هذا الاقتراع استقالة الوزارة .

والمشاهد أن النظام النيابي في الدول الملكية على الخصوص يتحول عادة إلى نظام برلماني . لأنه إذا اشتد ساعد نواب الأمة وأنكشت سلطة الملك بصرح لا مفر من جعل الوزارة مسئولة أمام النواب حتى تم بذلك رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية . وهذا ما حصل فعلاً في إنكلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر . وفي الثلث الأول من القرن التاسع عشر ثم تحول النظام النيابي المصروف في إنكلترا إلى نظام برلماني . وفي ألمانيا النيابية حاول غليوم الثاني تسكين خواطر الشعب والاضطرابات التي بدأت تظهر في

أواخر الحرب العظمى خصوصاً في أكتوبر ونوفمبر من سنة ١٩١٨ بإعلان عزمه على منح شعبه الحكومة البرلمانية المسئولة مد أن كان نظام الحكم لذلك الوقت نيابياً فقط . ولكن لم يتحول النظام النيابي السابق إلى برلماني إلا بدستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ أي مد إعلان الجمهورية . وجربت فرنسا النظام النيابي لمدة قصيرة (دستور سنة ١٧٩١) قبل أن تأخذ بالنظام البرلماني في دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ وسنة ١٨٧٥ . وفي مصر تحول مجلس شورى النواب الذي أنشئ في سنة ١٨٦٦ إلى مجلس نيابي في أواخر عهد إسماعيل وفي مد حكم توفيق ، ولما قوى نفوذ المجلس المذكور بدأ بطالب بحمل الوزارة مسئولة أمامه . ولكن لم تأخذ مصر بالنظام البرلماني - إذا استثنينا الفترة الصغيرة الواقعة بين ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٨١ و ٢٦ مارس سنة ١٨٨٢ - إلا منذ دستور سنة ١٩٢٣ .

ومن الأمثلة المتقدمة نرى أن النظام النيابي كثيراً ما يكون بمثابة مقدمة لنظام البرلماني . وسندرس النظام البرلماني في موضع آخر والذي يهمنا هنا هو النظام النيابي نفسه . نشأ الحكم النيابي تدريجياً في إنكلترا وبطريقة طبيعية بطيئة ومنها أنتشر في سائر البلاد . وقبل أن نتكلم عن سمات هذا النظام وصفاته كما نعرفه الآن يحسن بنا أن نلم بكيفية نشوئه وظهوره في بلاده الأصلية . ومنعظم هذا البحث بكلمة في تطور النظام النيابي وأزمته .

١- كيف نشأ النظام النيابي في إنكلترا

(١) نشأة البرلمان : (١) مجلس اللوردات :- من القواعد الدستورية الإنكليزية المسلم بها منذ القرن الثامن عشر أن السلطة العليا في المملكة مركزة في البرلمان . ولكلمة برلمان في الاصطلاح الدستوري الإنكليزي الحالى معنى خاص فالمقصود بها كما يقولون The king in Parliament أى الهيئة المكونة من اتحاد الملك ومجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of Commons ولكن إذا كانت هذه هى القاعدة في العصر الحاضر فإن الحال كان على خلاف ذلك في بادىء الأمر . بدأت إنكلترا ككثير من الدول الأوروبية الأخرى بأن تكون ملكية مطلقة

Monarchie Absolue بجميع الملك فيها بين يديه السلطين التشريعية والتنفيذية علاوة على اختصاصاته القضائية الواسعة . ولكنها تأثرت كثيرها من الممالك الأوروية بالنظام الأقطاعي والنظام المذكور الذى عم أوروبا فى القرون الوسطى قواعد وعادات حفت من سلطة الملك المطلقة . ومن هذه العادات أن يجمع الملك فى المناسبات المهمة الأشراف الأقطاعيين (وهم من يسمونهم *les vassaux de la couronne*) الذين يبيعون للتاج ليعتشرهم ويستأنس برأيهم . ولم تكن هذه العادة قاصرة على أسكترا وحدها بل شائعة فى البلاد الأقطاعية ، ففى فرنسا مثلاً وجدت مثل هذه الاجتماعات وعرفت أولاً باسم (*Curia Regia*) .

وكانت تعقد هذه الاجتماعات على الخصوص لحل المنازعات الهامة التى من حق الملك بحسب العادة والمعرف القديم الفصل فيها ، ولم تكن لهذه الاجتماعات أو المجالس فى نأدى . الأمر أى سلطة فعلية ، فهى ليست بمجالس تشريعية أو هيئة قضائية بمعنى الكلمة ، إذ الملك هو الذى يقر ما يراه ويحصل نفسه ، أما وظيفة الجمعية أو المجالس المذكورة فقاصرة على إبداء المشورة .

ولكن تغير الحال فى القرن الثانى عشر وقبل أن ينتصر الأشراف على الملك جان John ويرعمونه على إقرار العهد الكبير (*Magna Charta* سنة ١٢١٥) .

أصبحت من العادات المزعجة فى القرن التالى عشر أن الملك لا يصدر تشريعاً جديداً هاماً قبل أن يعرضه أولاً على *Concilium* أو جمعية يدعو إليها لأضافة *Procurators* وكار لأشراف الأقطاعيين *Barons* الذين يبيعون للتاج . وعلى ذلك أصبح لهذا المجلس *Concilium* صفة استشارية فيما يتعلق بالتشريع وفى الوقت نفسه حصل على اختصاصات قضائية مهمة . ولم يكن قصداً المحاكم العليا والملكة فى نأدى الأمر إلا مندوبين عنه واستمرت له السلطة العليا على هذه المحاكم حتى بعد أن استقرت وأصبحت دائمة (١)

(١) هذا هو الحال بالصفة لمجلس اللوردات الحالى وهو لا يزال قانوناً المحكمة الاستشارية العليا فى المملكة .

و بدأوا يطلقون على الجمعيات أو المجالس التي كان يستقدها الملك في ذلك الوقت اسم Parliament (بالمعنى الذي كان معروفا قديما في فرنسا وهو أقرب إلى الهيئات القضائية Cour de justice منه إلى البرلمانات الحديثة) وأطلق عليها أيضا اسم Magnam Concilium أي المجلس الكبير أو العظيم .

وفي القرن الثالث عشر ثبت أمر هذا البرلمان أو المجلس العظيم (Magnam Concilium) المكون من الأساقفة وكبار الأشراف (Nobles et Prelats) وأصبح يجتمع في مواعيد متقاربة . وفي عهد أدوار الأول (١٢٧٢ - ١٣٠٧) صار يدعى سنويا بانتظام وأحيانا عدة مرات في السنة الواحدة . وكانت وظائفه حينئذ متعددة .

أولا - قضائية للفصل في المازعات التي يحتفظ بها الملك لنفسه وفي الاستئناف المرفوع عن أحكام المحاكم الأخرى في المملكة . وفي عهد أدوارد الثالث أصبح يفصل في الاتهامات الموجهة ضد أعضائه أنفسهم وضد كبار موظفي الدولة (١)

ثانيا - كان في الوقت نفسه مجلسا استشاريا تشريعا تعرض عليه الأوامر المهمة Ordonnances بدون أن يكون الملك مكلفا قانونا برفضها أو بالالتزام بالرأي الذي يبديه المجلس فيها . وفي القرن الرابع عشر ابتداء من عهد أدوارد الثالث (١٣٢٧ - ١٣٧٧) أصبحت القاعدة أن الملك لا يمكنه أن يبنى وحده قانونا صادرا منه في البرلمان .

ثالثا - فصلا عما تقدم صار « البرلمان » أو المجلس المذكور يدعى للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الملك خلافا للمساعدة أو المعونة التي كان يقضى بها النظام الأقطاعي (Les aides féodales) .

هذا المجلس هو الأصل الذي نتج عنه مجلس اللوردات الحالي ونلاحظ أولا التشابه بين هذه المجلسين من حيث التكوين ، فلا زالت العناصر التي يتكون منها مجلس اللوردات الحالي هي كبار رجال الدين (الأساقفة) والأشراف الوراثيين وهم

(١) من هنا نشأ حق مجلس اللوردات في محاكمة الأشخاص (الورراء عادة) الذين يتهمهم مجلس العموم . وهذه هي طريقة الـ Impeachment التي ستكلم عنها فيما بعد

في مجموعهم يكونون ما يسمونه الأنكليز (Lords temporal & spiritual) . وهذا هو الحال أيضا بالنسبة للأختصاصات فمع أن مجلس اللوردات فقد منذ سنة ١٩١١ إختصاصه المالي إلا أنه لا يزال يجمع كالمجلس القديم بين الأختصاصات التشريعية والقضائية . فهو يعد المحكمة الاستئنافية العليا في الدولة ولو أن هذه الوظيفة القضائية لا يقوم بها في الواقع إلا عدد صغير جداً من اللوردات الذين يعينهم الملك لمدى الحياة وهم المعروفون باسم لوردات القانون Law-Lords وعددهم خمسة .

(٢) مجلس العموم : — لم يكن « البرلمان » مكوناً في ماضي الأمد إلا من كبار رجال الدين أي الأساقفة (Prelate) وكبار الأشراف الأقطاعيين (Barons) الذين لتاج كما رأينا ولكن في سنة ١٢٥٤ ولحاجة الملك المالبة دعى الملك لأول مرة في تاريخ أنكلترا على ما يظهر — بجانب الأشخاص سائى الذكر — وجيهين أوفارسين (Chevalliers, Knights) عن كل مقاطعة (Comte Shire) وحصل مثل هذا في سنة ١٢٦١ وسنة ١٢٦٤ . وبجانب ممثلى المقاطعات أو الكونتيات أخذ الملك يدعو أيضا ابتداء من سنة ١٢٦٥ نائين (deputies) اثنين عن بعض المدن (Towns, Boroughs) وكان ذلك بناء على اقتراح Simon de Montfort ولقد عده بعضهم منشئ مجلس العموم (The founder of the House of Commons) .

تكررت دعوة هؤلاء النواب لحضور برلمانات سنة ١٢٧٣ وسنة ١٢٧٥ و١٢٨٣ . ويعتبر الأنكليز أن الساجدة الحاسمة في هذا الموضوع هو برلمان سنة ١٢٩٥ الذى دعى في عهد أدوارد الأول، ولذلك سموه البرلمان النموذجى العظيم (The great and model parliament) وفى الواقع أكتمل في هذا البرلمان تمثيل هيت الأمة الثلاث . فبجانب العناصر القديمة التى كانت تكون المجلس الأكبر Magnum Concilium أى الأساقفة وكبار الأشراف احتوى برلمان سنة ١٢٩٥ على ممثلين لرجال الأكليروس (Clerge) ونواب عن المقاطعات (الكونتيات) والمدن .

إتبع أثناء القرن الرابع عشر تمثيل رجال الأكليروس في البرلمان ولكن أستمروا حضور الأساقفة بصفتهم الشخصية . ومن جهة أخرى تجمعت عناصر البرلمان التى بقيت بعد خروج رجال الأكليروس في هيتين أو كتلتين مختلفتين تشمل الأولى

منهما الأشراف والأساقفة (ومنهما يتركب مجلس القوردات الحالي) والثانية على نواب المقاطعات والمدن (مجلس العموم الحالي) . والتجانس بين عناصر كل من هاتين الهيئتين ، الأساقفة والأشراف من جهة وممثلي المدن والمقاطعات من الجهة الأخرى ، هو الذي أوجب ذلك التقسيم . وبدأ انفصالهما عن بعضهما منذ سنة ١٢٣٣ ، وفي سنة ١٣٤١ أصبح لكل من المجلسين طابع خاص ، وفي سنة ١٣٥١ اتخذ مجلس النواب لنفسه مكان اجتماع خاص .

مصدر ملة هامة : - كان نواب المقاطعات (Shires) والمدن (Bouroughs) في بادئ الأمر لا يمثلون إلا دوائرهم فقط ويستلمون من ناخبهم قنوصاً أو توكيلاً مكتوباً يحدد لهم مهنتهم وكيفية أدائهم لها ولذا كان الملك حين يدعوهم يدي رغبته في أن يكون هذا التمييز واسعاً بقدر الأمكان ، وفي ختام الدورة البرلمانية أو الانقضاء كان النواب المذكورين ملزمين بتقديم الحساب إلى ناخبهم ، ولكن رجع فيما بعد عن هذه القاعدة . متى وفي أي وقت ؟ لا يمكن تحديد ذلك بالضبط ولكن يظهر أن هذا تحقق حينما أصبح للبرلمان سلطة واسعة في المسائل التشريعية . وقد لاحظ بلا كستون (Blackstone)^(١) في القرن الثامن عشر أن النائب أصبح مستقلاً عن ناخيه وفسر ذلك بقوله أن كل نائب ينوب في الواقع لا عن ناخيه فقط بل عن الأمة كلها . وقد أصبحت فكرة أن عضو البرلمان في النظام النيابي ينوب عن الأمة كلها وأنه ليس لناخيه توكيله بشيء على سبيل الإلزام من القواعد الأساسية للنظام النيابي كما نفهمه الآن .

(ب) كيف ترسل البرلمان الانكليزي إلى الحصول على سلطة التشريع

بعد ثبوت حق في الموافقة على الضرائب : كان العرض الأول من دعوة مدوبي المقاطعات والمدن وهم الذين تكون منهم مجلس العموم House of Commons فيما

(١) فيه أنكليزي نشر في سنة ١٧٦٥ كتابه المشهور شرح القوانين الانكليزية .

. Commentaries on the laws of England

بعد الموافقة على الضرائب أو المعونة المالية التي يطلبها منهم الملك وأخذ رأيهم فيما يعرضه عليهم من الأمور . وما كانت تعرض عليهم في بادئ الأمر القوانين التي ينوي الملك إصدارها بل كان يستشار فيها فقط المجلس الأعلى (*Magnum Concilium*) الذي ظل حافظاً لشخصيته وأختصاصاته السابقة بالرغم من اندماجه في البرلمان العام .

ولكن أخذت سلطة مجلس العموم (مندوبي المدن والمقاطعات) تزداد بسرعة . وبعد الثلث الأول من القرن الرابع عشر بدأ الملك يستشيرهم في مشروعات القوانين كما يستشير المجلس الآخر ، ونحو هذا الاشتراك الاستشاري في التشريع تدرجياً إلى سلطة تشريعية كاملة . وأستعمل المجلسان (اللوردات والعموم) للحصول على هذه السلطة سلاحين قويين : (١) حق الموافقة على الضرائب ، (٢) وحق تقديم العرائض أو الالتماسات (*Droit de petition*) . فبنهاية القرن الثالث عشر أصبح من المبادئ الثابتة أن الملك لا يقرر الضرائب إلا بموافقة البرلمان ^(١) . وأما حق تقديم العرائض فقد أستعمله الأفراد من زمن بعيد ^(٢) . ولما أصبح إجماع المجلس الكبير (*Magnum Concilium*) منقلاً أخذ الملك يختار من بين أفراده أشخاصاً ويكلفهم فحص هذه العرائض . ولما تكون مجلس العموم بجانب مجلس اللوردات صارت ترد عليه هو الآخر العرائض من أفراد الشعب لفحصها وتقديمها للملك إذا وجد ذلك مناسباً . ولم يكن حق تقديم العرائض قاصراً على أفراد الشعب وحدهم بل أستعمل هذا الحق كل من

(١) ولكن بالرغم من تقرير هذا المدأ كثيراً ما خالفه ملوك الإنكليز حتى سنة ١٦٨٨ .

(٢) لا زالت الدساتير العصرية تعترف للأفراد بحق تقديم العرائض والالتماسات إلى السلطات العامة (*droit de petition*) فيصر الدستور المصري مثلاً مادة ٢٢ على ما يأتي :-

« للأفراد المصريين أن يحاطروا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما يحاطبها السلطات باسم الجماع فلا تكون إلا للهيئات الطامية والأشخاص المعروفة ، ويوجد في معظم برلمانات العالم لجنة خاصة لفحص هذه العرائض وأرسالها إلى الوزارات والمصالح المختصة للنظر والبت فيها .

المجلسين وخصوصاً مجلس العموم، وكان ذلك في مادي، الأمر هو حق المجلس الوحيد خلاف حقه في الموافقة على الضرائب . ومن هنا نشأت سلطة المجلس المذكور في إقتراح القوانين . فإذا رعب أعضاء مجلس العموم (أو أعضاء مجلس اللوردات) في إصدار قانون من القوانين أو تعديل القوانين القائمة لنقص أو عيب فيها أمكنهم أن يقدموا الملك عريضة مبينين فيها هذا النقص أو العيب ومتمسكين بإصدار تشريع جديد . ولكن بما أن هذا الطاب هو مجرد التماس فلذلك أن يرفضه وقد يصدر التشريع المطلوب ولكن بحسب الصيغة والكيفية التي يراها هو وبدون تقيد برغبة البرلمان . وللوصول إلى تنفيذ أرادتهم وحل الملك على إصدار التشريع بالصيغة التي يريدونها البرلمان اعتمد مجلس العموم على حقه في الموافقة على الضرائب . فلا يوافق على الضرائب إلا إذا قبل الملك إصدار التشريع المطلوب أو وعد بذلك . ولكن ما الذي يضمن تنفيذ هذا الوعد ؟ لجأ البرلمان لضمان هذا التنفيذ إلى طرق عديدة فأحياناً كان يطلب موافقة الملك كتابة . وأخرى كان يلجأ في أن يشترك عدد من أعضاء البرلمان في اللجنة المكلفة بوضع القانون . وبالرغم من أن هذه الطرق لم تكن مضمونة النجاح دائماً إلا أنها نشاهد مع ذلك أن جميع التشريعات الصادرة في القرن الرابع عشر كان أساسه العرائض المقدمة من البرلمان وخصوصاً من مجلس العموم . وكانت القاعدة أن الائتماس أو العريضة المقدمة من مجلس العموم تعرض على مجلس اللوردات فإذا رفضها أمكن لذلك أن يحتج بهذا الرفض ويمتنع عن قبولها . وبذلك نشأ التعاون بين المجلسين على قدم المساواة فيما يتعلق بالأختصاص التشريعي .

وكان لمجلس اللوردات أن يقدم هو الآخر للملك العرائض أو الملتزمات يطلب فيها إصدار قانون معين ، فإذا ما وافق الملك على هذا الملتزم ومن القانون المطلوب أرسله إلى مجلس العموم ، ولكن اعتاد مجلس العموم أن يصمم عرائضه ملتزمات لمجلس اللوردات وبذلك أصبحت للديارحة الرسمية لقوانين تنص على أن القانون صادر بناء على عريضة أو التماس مجلس النواب وموافقة مجلس اللوردات . لم يبق إلا القليل حتى يتحول هذا النظام المعقد إلى قسمة حقيقية لسلطة التشريعية بين الملك والبرلمان بمجلسيه : فبدلاً من أن يقدم البرلمان مقترحاته في شكل عريضة يتمس

فيها من الملك أصدر أو سن تشريع معين أصبح يقوم مجلس العموم نفسه أو مجلس اللوردات بوضع صيغة التشريع المطلوب في هيئة مشروع قانون Bill، فإذا أقر كل من المجلسين هذا المشروع وقدم للملك فله إما رفضه أو تحويله إلى قانون Statute بالمصادقة عليه. فبعد موافقة المجلسين على مشروع يصح تأمنا من حيث الصيغة ولا ينتقصه إلا مصادقة الملك sanction حتى يصبح نافذاً. هذه الطريقة الجديدة نشأت في القرن الخامس عشر في عهد هنري السادس (١٤٢٢ - ١٤٦١). وبناء عليه أصبحت سلطة الملك prerogative لها فيما يتعلق بعمل القوانين قاصرة على ما يأتي (١) حق الاقتراح إذا قام هو بتقديم القانون للبرلمان (٢) حق الفيتو أو عبارة أصبح حق التصديق أو عدمه droit de sanction إذا كان القانون مقترحاً من البرلمان. ولذا تغيرت في ذلك العهد (عهد الملك هنري السادس) ديباجة القوانين فلم يعد يذكر أن القانون صدر بناء على «عريضة أو التماس العموم واللوردات» بل أنه صادر بناء على سلطة البرلمان par l'autorité du parlement وقد يبادر إلى الدفن لأول وهلة أنه من ذلك الوقت استقر النظام النيابي وأستقلت السلطة التشريعية استقلالاً كافياً عن السلطة التنفيذية وأصبحت حقوق الشعب وحرياته مضمونة نظراً لاشتراك نواب عن الأمة في عمل القوانين. والواقع أن الملك بالرغم من التطور الذي درسه طر حافطاً لقسط من سلطته التشريعية ولم يفت النظام النيابي ويستقر حقيقة إلا بعد أن قام الإنكليز بثورتين كبيرتين ثورة سنة ١٦٤١ وثورة ١٦٨٨. ولعدم استقراره قبل هذا التاريخ أسباب عديدة منها:

أولاً- احتفظ الملك بحق نشر بي خطير وهو حق عمل اللوائح العامة. proclamations
orders التي تسرى على جميع الأفراد وهذه اللوائح يصدرها الملك وحده بعد استشارته بمجلسه الخاص (privy council) ولها مسمى (Orders in Council) وهي لا تعرض على البرلمان كقوانين الدولة^(١). فهناك إداً فرق هام بين القانون واللائحة. القانون (statute)

(١) حق السلطة التنفيذية في عمل اللوائح العامة مسلم به في جميع الدساتير وهو حق ضروري، ولكن القاعدة الآن في البلاد الديمقراطية أن اللائحة يجب أن تخضع للقانون، وأن العرض الأساسي من اللائحة هو تعيذ القانون وليس للسلطة التنفيذية أن تعطل

يستدعى موافقة البرلمان ويسجل في مضابطه (Roles) ويفشر في مجموعة قوانين الدولة (Statute Book). أما اللائحة فمع أنها كالقانون تسرى على جميع الأفراد إلا أنها كانت تصدر بناء على أمر من الملك وحده. ولذلك التجأ ملوك إنكلترا إلى هذه الطريقة السهلة للتشريع هرباً من سلطة البرلمان وتدخله. وساعدهم على ذلك أن دائرة كل من القانون واللائحة لم تكن محددة تماماً. وكان مقررًا فقط منذ القرن الثالث عشر أن القانون لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا بقانون آخر صادر بموافقة البرلمان. وفي الواقع توصل الملوك باستعمالهم حقهم المطلق في وضع اللوائح العامة إلى تعطيل كثير من القوانين الصادرة من البرلمان^(١) واستمر هذا الحال بالرغم من شكوى الشعب المتكررة حتى ثورة سنة ١٦٨٨.

ثانياً - كان للملك سلطة أخرى (the dispensing powers) تمكنه بدون أن يلغى القانون أن يصيره عديم الفائدة باستعمال حقه في إعفاء الأفراد من الخضوع للقانون في أحوال خاصة وكان هذا الحق ملماً به للملك إنكلترا بدون منازع في القرن السادس عشر. ثالثاً - وأخيراً كان الملك يستطيع التخلص من رقابة البرلمان بعدم دعوته للانعقاد كما فعل شارل الأول مثلاً إذ أن السبب في دعوة البرلمان في الأصل هو ضرورة موافقة على الضرائب ولكن كان للملك في ذلك الوقت موارد رزق أخرى تغنيه ولو مؤقتاً عن الالتجاء إلى الضرائب، وبالتالي عن دعوة البرلمان، فدخله الثاني الوراثي كان عظيماً وكانت العادة المتبعة أن البرلمان يوافق مرة واحدة في أول كل حكم على بعض الضرائب غير المباشرة بحيث لا يحتاج الأمر إلى موافقة السنوية. هذا

القوانين أو بمعنى من تطبيقاتها هذه القاعدة المسلم بها الآن في معظم البلاد الديمقراطية استقرت وقتاً كبيراً حتى ثقت وأستقرت وأصبحت من الدينيات ولكن أدت أزمة الديمقراطية الحالية في عصر البلاد إلى الانعفاء عن البرلمان والرجوع إلى التشريع بواسطة لوائح صادرة من السلطة التنفيذية (إيطاليا ألمانيا).

(١) بل ادعى ملوك أسرة ستوريات أن لهم الحق في وقف تعبد القوانين كلية وعرفت هذه السلطة باسم The Suspending Power وهي غير حق الإعفاء the Dispensing Power الذي سلكهم عنه. حق الإعفاء يعنى من تعبد القانون في حالات خاصة بالنسبة لبعض الأفراد. أما حق الوقف فيوقف القانون ذاته.

خلاف الطرق الأخرى المستقرة التي كثيراً ما لجأ إليها ملوك إنكلترا كميرم للحصول على المال، كتنظيم التجارة الخارجية التي كانت تدخل في اختصاصات التاج والحكم بقرارات هائلة على من يخالف القوانين الملكية الخ .

(ج) استقرار النظام النيابي في إنكلترا بعد ثورة سنة ١٦٨٨ : - هذه العوامل الثلاثة التي ذكرناها (حق التشريع بواسطة القوانين . حق الإعفاء من القوانين . الاستعفاء عن دعوة البرلمان) جعلت الحكم النيابي مرغوا مدة طويلة . ومع ذلك كان ملوك أسرة تيودور ، بالرغم من ميلهم للحكم المطلق والرجوع إليه غالباً ، في علاقات حسنة مع البرلمان . وفي سنة هنري الثامن تارل البرلمان تقريباً عن حقوقه التشريعية بسماحه للملك بعمل لوئح أو مراسيم لها قوة القانون .

ولكن تغير الحال في عهد أسرة ستيوارت ودخل شارل الأول ، الذي كان منشعباً فكرة التفويض الأعلى ، في نزاع مستمر مع البرلمان أدى به إلى المشقة . وترتب على ذلك إعلان الجمهورية مؤقتاً تحت رئاسة كرومويل والغاء مجلس اللوردات . ولكن أعيد هذا المجلس في عهد كرومويل نفسه وبعد وقائه بادت أسرة ستيوارت إلى العرش حتى ثورة سنة ١٦٨٨ . ففي هذا التاريخ أعلن مجلس البرلمان هرل جيمس الثاني ودعوة وليم أورنج (الذي تولى العرش باسم وليام الثالث) وزوجته ماري . وفي نفس الوقت أقيم المجلس بوضع حد للملكية المطلقة بتقييد أسياراتها بطريقة تجعلها خاضعة لسلطان البرلمان . هذا هو الغرض من إعلان الحقوق Declaration أو Bill of rights (١٣ فبراير سنة ١٦٨٨) الذي أقره البرلمان وقدمه للملك الجديد . فذلك وأهمية هذا القانون بالنسبة لإنجلترا الحديثة كأهمية ملاحا كارتا (Magna Carta) بالنسبة لإنجلترا في القرون الوسطى .

أما المبادئ التي أحتوى عليها إعلان الحقوق هذا فهي الآتية -

- ١ - ليس للملك أن يوقف القوانين أو يبطئها أو يفتي من تنفيذها ، وذلك قصي على حق الإعفاء (dispensing power) والتعطيل (suspending power) الذين كان له في الماضي .
- ٢ - ليس للملك أن يفرض أية ضريبة أو يبقى في زمن السلم جيشاً دائماً داخل المملكة بدون موافقة البرلمان . وبذلك أصبحت القاعدة المتبعة من ذلك الوقت أن

البرلمان يأذن في كل عام للملك بابقاء الجيش لمدة ستة واحدة ويحدد عدده كما يوافق سنوياً على القانون المعروف باسم *the military act* وهو الذى يعاقب على التمرد أو العصيان ، بحيث إذا لم يصوت البرلمان على القانون المذكور يصحح الجيش منحلاً قانوناً ولا يلزم أفراداً بالطاعة . وظاهر أن العرض الأصلى من هذا النص هو إرغام الملك على دعوة البرلمان سنوياً .

٣ - أصبح دخل الملك محدوداً منذ سنة ١٦٨٨ فهو لا يعتمد لأدارة المصالح العامة إلا على الأعتمادات التى يأذن بها البرلمان وأنهم هذه الأعتمادات (كالأعتمادات الخاصة بالجيش والبحرية) لا يصدق عليها البرلمان إلا لمدة ستة واحدة . ومن ذلك الوقت أصبح من المتع أن الأعتمادات التى وافق عليها البرلمان لمصلحة لا يجوز صرفها في شيء آخر ، كما لا يجوز نقل الأعتمادات التى وافق عليها البرلمان من مصلحة إلى مصلحة أخرى . تقرر القاعدة المذكورة قبل ذلك بخاتون صادر في عهد شارل الثاني ولكنها لم تنفذ فعلاً بانتظام إلا بعد ثورة سنة ١٦٨٨ . ومن ذلك الوقت صارت هذه القاعدة من القواعد الأساسية للنظام اليابى وسجلتها معظم الدساتير النيابية المصرية (١) .

٤ - وأخيراً فإن حق الملك في إصدار اللوائح أصبح مقيداً وأصبح من المقرر أن اللوائح والمراسيم الملكية لا تعمل إلا لتنفيذ القوانين وتذكير الأفراد بها بدون تغيير أو تعديل فيها . وقد أصبحت هذه أبصاً من القواعد الأساسية المعترف بها في جميع الملاد الدستورية . فينص الدستور المصرى مثلاً مادة ٣٧ : على أن الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تعييدها . نرى مما تقدم أن التطور الدستورى في إنكلترا الذى لحق اليه شيء من التطويل لم يؤد فقط إلى إنشاء نظام بصمن حريات الإنكليز بل أنشأ نظاماً حكومياً

(١) أظر مثلاً المادة ١٤٣ من الدستور المصرى . كل مصروف غير وارد بالميرانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استبداه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميرانية .

حديثاً هو النظام النيابي (regime représentatif) المنشتر اليوم في أنحاء المعمورة .
ولنبحث الآن ما هي أركانه الأساسية ولكن قبل ذلك نريد أن نشير بكلمة إلى بعض
مميزات هذا النظام في إنجلترا . خصوصاً فيما يتعلق بمسألة الدوائر الانتخابية .

(٤) مميزات النظام النيابي في إنكلترا (الدوائر) : - نشأ النظام النيابي في
إنكلترا نشأة تاريخية ولم يكن المقصد منه في بادئ الأمر تمثيل الشعب تمثيلاً متظلاً
منياً على تقسيم القطر كله إلى دوائر انتخابية متقاربة من حيث عدد الناخبين أو
السكان كما هو حاصل الآن في معظم البلاد التي أخذت بالنظام النيابي بل ظل التمثيل
البرلماني في إنجلترا إلى عهد قريب خاضعاً لقواعد قديمة عتيقة مبنية على فكرة تمثيل
المقاطعات والمدن ^{Shires and Bouroughs} أكثر من تمثيل الشعب أو السكان أنفسهم .

وقد حاول بعض الأنكليز تحييد هذه الطريقة (التي لا يفسرها في الواقع إلا
النارخ وتمسك الأنكليز بالعادات) ووجدوا لها محاسن جعلتها تفصل في نظرم طريقة
تمثيل السكان النبعة في معظم الدول الأخرى ، فقالوا أن عدد السكان وحده لا
يجوز أن يقيس به عدد النواب الواجب انتخابهم لأن ذلك يؤدي إلى إعطاء
المدن الكبرى الحق في اختيار عدد كبير من النواب استناداً إلى كثرة سكانها .
ولكن مع ذلك غيرت إنكلترا نفسها تدريجياً نظامها الانتخابي المنطبق بقوانين متعددة
صادرة في سنة ١٨٣٢ وسنة ١٨٦٧ وسنة ١٨٨٤ - ١٨٨٥ وأخرها قانون ٩ فبراير
سنة ١٩١٨ . وأصبح أساس الانتخاب الآن لمجلس العموم هو عدد السكان .

بدأ ذلك بطريقة ظاهرة في قانوني ٦ ديسمبر سنة ١٨٨٤ و ٢٥ يونيو سنة ١٨٨٥ .
احتفظ هذان القانونان بالتمييز بين المدن ^{Bouroughs} والمقاطعات ^{Counties or shires} والتمثيل الخاص بالجامعات إلا أنها قسما كل مدينة ومقاطعة إلى دوائر انتخابية تشمل
كل منها ٥٤٠٠٠ ساكن . وأصبح لكل من هذه الدوائر الحق في انتخاب نائب
واحد يمثلها في مجلس العموم .

ولكن كانت هناك إستثناءات عديدة للقاعدة خصوصاً فيما يتعلق بتمثيل المدن
(Bouroughs) . فالمدن القديمة التي يقل عدد سكانها عن ١٥٠٠٠ ألقا فقدت حق
التمثيل البرلماني ، ولكن على العكس من ذلك كان لجميع المدن التي يزيد عدد سكانها عن

١٥٠٠٠ وبقل عن ٥٠٠٠٠ حق إرسال نائب عنها في البرلمان ، ولحق يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠٠٠ و ١٦٥٠٠ الحق في اختيار نائبين اثنين فقط ، وظل لكل من جامعات أكسفورد وكمبرج ودبلن الحق في انتخاب نائبين اثنين لبرلمان .^(١)

وفي الواقع لم يجل قانون سنة ١٨٨٥ مسألة التمثيل البرلماني حلانها وتوالت الاقتراحات في مجلس النواب طلب تعديل (redistribution) الدوائر الانتخابية تمديلا ديموقراطيا يراعى فيه قدر الأماكن التساوى في التمثيل . ولم يتحقق ذلك إلا بقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ (The Representation of the people act) الذي قال عنه اللورد كرزون أنه أكبر ثورة سياسية شاعدها إنكلترا منذ سنة ١٨٣١ .^(٢) إذ أعطى حق الانتخاب إلى ٢ مليون مسن الرجال كانوا محرومين منه في الماضي وستة ملايين من النساء . علاوة على ذلك نظم هذا القانون الدوائر الانتخابية نظما جديداً أساسه أن جميع الدوائر الانتخابية يجب أن تشمل على عدد واحد من السكان (٧٠٠٠ لكل دائرة) . ولكن أدت الرغبة في المحافظة على بعض المصالح الخاصة أو على الأمثارات التاريخية القديمة إلى تعديل هذا الأساس بعض التعديل .

فمن ذلك أن مدينة لوندرة الأصلية أو مايسمونه (The City) احتفظت بمقعدين في مجلس النواب مع أن عدد سكانها لا يزيد عن ١٧٣٠٠ . كذلك أبقى قانون سنة ١٩١٨ على حق تمثيل الجامعات في البرلمان تمثيلاً خاصاً وأعطى هذا الحق إلى جامعات أخرى جديدة فأصبح للجامعات المذكورة كلها أصحاب ١٥ عضواً من أعضاء البرلمان بدلا من تسعة أعضاء في الماضي .

٢ - الدستور والنواحي الأساسية للحكم النيابي

هذه الأركان في نظرنا أربعة : (١) برلمان منتخب . (٢) اعتبار أن النائب

(١) أما الجامعات الأخرى التي كان لها قبل سنة ١٩١٨ انتخاب أعضاء للبرلمان فهي (١) أدبره وسانت أندرو Saint Andrew نائب واحد ، (٢) هلاسجو وأردري نائب واحد أيضاً ، (٣) جامعة لوندرة نائب . فيكون مجموع النواب المسجلين بواسطة الجامعات بما في ذلك أكسفورد وكمبرج ودبلن تسعة

(٢) يراعى أن أول إصلاح انتخابي مهم حصل سنة ١٨٣٢

ينوب عن الأمة كلها . ٣) استقلال البرلمان قانوناً عن هيئة الناخبين ، ٤) تجديد انتخاب البرلمان من وقت لآخر (دورياً) .

الركن الأول - البرلمان المنتخب : الانتخاب هو أساس النظام أو الحكم النيابي والحكومة النيابية كما قلنا تفرض وجود برلمان منتخب كاه أو معظمه بواسطة الشعب (سواء كان مكوناً من مجلس واحد أو مجلسين) ليُمثله وينوب عنه في معايشرة السلطة والرقابة على الشؤون العامة . والصفة النيابية بمعنى السيادة عن الأمة لا تثبت حقيقة إلا للأشخاص أو الهيئات المنتخبة من الأمة وبواسطة . وقد تعترف الدساتير كما يعترف الكتاب أحياناً بالصفة النيابية لرئيس الدولة الوراثي أو للمجالس العليا (Chambres Hautes) المكونة من أعضاء معينين أو ورثيين ولكن هذه نيابة اعتبارية لا حقيقية . لأنه ينقصها الشرط الأساسي لنيابة السياسة وهو الانتخاب بواسطة أفراد الشعب .

لقد مر في المادة الثانية من دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي مثلاً على ما يأتي « الأمة التي هي مصدر السلطات لا يمكنها أن تستعمل هذه السلطات إلا بطريقة الأمانة . الدستور الفرنسي نيابي ونواب هم لمجلس التشريع والملك » . ولكن قرر الشراح الفرنسيون أن الاعتراف بالصفة النيابية للملك في دستور سنة ١٧٩١ لم يكن إلا على سبيل المحار ولم يقصد به في الواقع ألا التوفيق بين النظام الملكي القديم المبني على سلطة المرد أي الملك الذي يتولى الحكم بطريق الوراثة ، والنظام النيابي الناشئ . مؤسس على سيادة الأمة التي تتولى سلطتها بواسطة أشخاص منتخبهم هي . كذلك حل الآن في اسكتلندا مجلس للملك والمجلس اللوردات . الملك ومجلس اللوردات يمثلان الدولة ولكن لا يمكن اعتبارهما ممثلين أو اثنين عن الأمة لأنها يستعملان حقوقهما عن طريق الوراثة لا الانتخاب .

لقد قال بعض الكتاب لأمكيز بنير ذلك فيعتقد العلامة Burgess مثلاً أن مجلس « ردرات » يمثل كقاعدة عامة مصالح الأباطورية كلها وجميع الطبقات كمجلس المموم تماماً : « أعتقد في الواقع أننا يجب أن نصل إلى هذه النتيجة وهي أن مجلس

الوردات يمثل كقاعدة عامة، صالح الأمير الطورية كلها وجميع الطبقات كجلس العموم تماماً، والأخلاق بين المحلين قاصر فقط على طريقة الاختيار. كما أعترف بعضهم بالصيغة النيابية أو التمثيلية للملك كالكتاب الإنكليزي Todd - Wallis الذي شبه الملك بما يسمونه في إنجلترا The Trustee وهو الشخص الذي يتسلم الشيء من شخص آخر، ويجوز له كمثل قانوني لهذا الأخير. فالملك حسب هذا الرأي يستمد سلطته من الأمة ويستعملها باسمها ولصالحها طبقاً للدستور. وأشار بعضهم إلى أن التاريخ الإنكليزي نفسه يدل على أنه حتى قبل ثورة ١٦٤١ استعمل البرلمان الإنكليزي حقه في عزل الملك كمره لأدوارد الثاني ورشارد الثاني وهذا يؤيد بعض الشيء فكرة أن الملك نائب عن الأمة لا يتمتع بحق شخصي ذاتي يمكنه أن يمنح به عاينها. والكر في الحقيقة مجلس العموم وحده هو الذي يمثل الشعب لأنه يستمد سلطته من مباشرة طريق الانتخاب المتجدد. ولذا انتقلت السلطة تدريجياً من الملك ومجلس الوردات وهما هيئتان ورأيتان إلى مجلس العموم المنتخب. وهذا ما حصل أيضاً في إيطاليا قبل الظلم الفاشي فن السلطة انتقلت من الملك لورفي ومجلس الشيوخ المؤلف من أشخاص يعينهم الملك لمدة الحياة إلى مجلس النواب المنتخب من الشعب لأنه وحده الممثل الحقيقي للأمة والذئب عنها.

وما قلناه عن فرنسا (دستور سنة ١٧٩١) وأنكلترا ينطبق على مصر. فثبت بحسب الدستور المصري يمثل « الأمة » وهو رئيسها الأعلى كما نص على ذلك المادة ٣٣ من الدستور ولكنه لا يمثل قانون « الأمة » ولا ينوب عنها. كذلك الحال فيما يتعلق بالأعضاء المعينين في مجلس الشيوخ وعددهم خمسين المجلس. فالرغم من أن المادة ٩١ من الدستور المصري على أن « عضو البرلمان (طلافاً في ذلك الأعضاء المعينون) ينوب عن الأمة » فإن نواب الأمة الحقيقيين هم أعضاء البرلمان المنتخبين بواسطة الشعب أي أعضاء مجلس النواب ولأعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ (وهم ثلاثة أخصاس المجلس). ولكن يجب أن نلاحظ هنا أن أعضاء مجلس الشيوخ منتخبة. فلماذا المجلس في مجموعه (en Bloc) صفة الية بعكس الحال في دستور سنة ١٩٣٠ الذي حصل الأعلى للشيوخ المعينين أد كان للملك

تعين ثلاثة أشخاص مجلس الشيوخ . ومجلس هذا شأنه لا يمكن اعتباره ثابتاً أو ممثلاً للأمة بالمعنى الصحيح .

ولكن لا يكون نظام الحكم نيابياً بمعنى الكلمة إذا كان المراد للمجلس النيابي أو البرلمان سلطات تنفيذية والاستئثار الفعلي في شؤون الدولة :-
فوجود مجلس أو برلمان منتخب من الشعب لا يكفي لتحويل الحكم إلى نيابى إذا كانت اختصاصات المجلس أو البرلمان المذكور لا قيمة لها أو استشارية فقط كما كان الحال عندنا في مصر بالنسبة لمجلس شورى النواب في عهده الأول على الأقل . ان النظام النيابى لكي يكون حديراً بهذا الوصف يتطلب أن يكون لنواب الأمة سلطات واسعة محسوسة خصوصاً في التشريع ، أى سن القوانين .

(١) فالمجالس النيابية في جميع البلاد هي صاحبة السلطة التشريعية إما بفردتها (مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية)^(١) أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية كما هو الحال في معظم البلاد النيابية البرلمانية كإنجلترا وفرنسا وبلجيكا ومصر . وقد نص الدستور المصرى مثلاً (مادة ٢٤) على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب » . ففي هذه البلاد النيابية البرلمانية لكل من البرلمان ورئيس الدولة (بواسطة وراثته) اقتراح القوانين ولا يفذ قانون من القوانين بأى حال إلا إذا قرره البرلمان . حقيقة في إنكلترا وبلجيكا للملك نظرياً حق التصديق أو عدم التصديق Droit de Sanction على مشروعات القوانين مما قد يشعر بأن الكلمة العليا والأخيرة في التشريع له لا لنواب الأمة ولكن هذا الحق لم يتعمل من زمن (في إنجلترا مثلاً لم يرفض الملك التصديق على مشروع قانون صادر من البرلمان منذ أوائل القرن الثامن عشر ١٧٠٧) . أما في فرنسا ومصر فلرئيس الدولة حق الاعتراض المؤقت فقط (Veto Suspensif) . وعلى ذلك ففي جميع هذه البلاد ، لاحظ أن سلطة البرلمان أو الهيئة النيابية في التشريع أكبر من سلطة الهيئة

(١) يجب أن لا يخلط بين الولايات المتحدة الأمريكية حيث حق اقتراح القوانين ، بل له فقط حق الاعتراض Veto . فأذا صوب كل من المجلسين مرة ثالثة على التعاون بأغلبية الثلثين هذا بالرغم من اعتراض رئيس الجمهورية .

التنفيذية ، وأرادة البرلمان هي التي تنفذ في نهاية الأمر (راجع مواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ من الدستور المصري مثلاً) .

(٢) ولا تقتصر وظيفة البرلمان في البلاد النيابية على التشريع ، بل تمتدّها إلى الموافقة على الضرائب ، بل كان هذا الحق أول الحقوق التي حصلت عليها المجالس النيابية ^(١) . وضرورة الحصول على موافقة الأمة على الضرائب هي التي أدت إلى ظهور النظام البايي وظهر مجلس العموم في انكلترا كما رأينا .

وقد تحول هذا الحق الآن فأصبح لا يقتصر على الضرائب وحدها ، بل شمل جميع مبرنية الدولة وهي المتضمنة لأيرادات الدولة ومصروفاتها . فنص الدستور المصري مثلاً مادة ١٣٤ على أنه « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز تكليف الأهالي بأدوية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون » والقانون كما نعلم يستلزم اشتراك البرلمان في عمله .

كذلك تنص المادة ١٣٨ من الدستور المذكور على أن « الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها وتمر الميزانية باباً باباً ^(٢) » . والفقرة الأخيرة من هذه المادة يقصد بها تقييد سلطة الحكومة فلا تستطيع أن تنقل اعتماداً وارداً في الميزانية من باب إلى باب آخر إلا بعد أحد موافقة البرلمان على ذلك .

(٣) وهناك حق ثالث تستعمله المجالس النيابية وهو مراقبة الحكومة . وقد رأينا أن هذا الحق قد يقوى ويؤدي إلى مسئولية الحكومة أي الوزارة سياسياً أمام البرلمان بحيث يصح بقاء الوزارة في الحكم سطقاً على أرادة النواب وهذا هو النظام البرلماني الذي سنتكلم عنه فيما بعد . ولكن حق الرقابة هذا موجود في البلاد النيابية غير البرلمانية . فدستور الولايات المتحدة لا يعرف النظام البرلماني والوزارة هناك غير

(١) نلاحظ أن الجمعية التشريعية عندنا (١٩١٣) لم يكن لها إلا حق استشاري في التشريع ولكن موافقتها كانت صورية على الضرائب .

(٢) والسنة المالية تبدأ في مصر في أول مايو

مسئولة أمام البرلمان أو الكونغرس ولكن هذا لا يمنع من وجود نوع من الرقابة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية كقيامه مثلا بإنشاء لجان تحقيق (Commissions d'enquête) لتحري عن صل معين من أعمال السلطة التنفيذية .

ظاهر مما تقدم أن لا وجود للنظام النيابي بدون برلمان منتخب من الشعب ولكن كيف ينتخب أعضاء هذا البرلمان ؟ ومن يتكون ؟ أمن مجلس واحد أو من مجلسين أو أكثر ؟ سألنا من أم المسائل التي نهتم بها دساتير وقوانين البلاد النيابية . وسندرس كيفية انتخاب أعضاء المجالس النيابية ومسألة تكوين البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين على حدة ، وسعد فراغنا من بحث أركان النظام النيابي ومقارنته بالحكومة شبه المباشرة ^(١) .

الركن الثاني للحكم النيابي : عضو البرلمان يمثل الأمة كلها : - من القواعد الأساسية للحكم النيابي أن النائب لا يمثل دائرته وحدها بل الأمة كلها وقد نصت على ذلك معظم الدساتير الحديثة فنص المادة ٩١ من الدستور المصري مثلا على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها» والمادة ٤٢ من دستور رومانيا على أن «أعضاء البرلمان يمثلون الأمة» والمادة ٥١ من دستور الجمهورية الألبانية على «أن النواب بمجرد انتخابهم يمثلون الأمة» الخ .

ولم تنتشر هذه القاعدة إلا بعد الثورة الفرنسية وأن كانت أسكندرا كما رأينا هي أول بلد طبقها . أما في الماضي فكان الحال على خلاف ذلك تماما إذ أن النائب كان يعتبر وكلاء عن دائرته أو عن الهيئة التي أنتخبه ليس ألا ، وعلاقته بناخبيه هي علاقة الوكيل بالموكل كما يحددها القانون المدني في باب الوكالة وكان يترتب على ذلك النتائج الهامة الآتية :-

(١) لناخين الحق في إعطاء تعليمات ألى النائب وتكليفه باستعمال صوته على الوجه الذي يرويه هم لا هو .

(١) أنظر الفرعين الرابع والخامس من هذا الفصل .

(٢) على النائب أن يتحرى في جميع أعماله مصلحة ناخبيه وخدم وأرادتهم ولا يخرج عن حدود التوكيل المعلن له .

(٣) ناخبين في أى وقت شاءوا عزل النائب وأستبداله بغيره لأنه بحسب القانون المدنى للموكل أن يعزل الوكيل ويلغى الوكالة متى شاء .

(٤) يجب على النائب أن يقدم حساباً عن نتيجة عمله إلى ناخبيه .

(٥) النائب مسئول مدياً عن كيفية تأديته الوكالة .

(٦) الناخبون في كل دائرة هم الذين يتحملون مصاريف نائبهم أثناء قيامه بتأدية مهمته لا الخزينة العامة . لأن القاعدة أن الموكل هو الذى يدفع لوكيله جميع المصاريف التى صرفها في شئونه متى كانت شرعية كما يدفع له الأجرة المتفق عليها .

كان هذا هو الحال في فرنسا قبل الثورة الفرنسية بالنسبة «لنواب» في الهيئات العمومية Les Etat generaux فالتاب في هذه الجمعية لم يكن ممثلاً للأمة كلها كعضو البرلمان اليوم بل وكبلا - بالمعنى المقصود بذلك في القانون المدنى - عن ناخبيه وخدم . وكانت العادة المنبعة حينذاك أن الملك قبل دعوة الجمعية يحدد المسائل التى ستكون موضع مناقشتها والتى يريد أن يستشير فيها الأمة ، فأذا ما تحددت هذه المسائل يتن الناخبون لندو بهم الحلول التى يرتضونها وأعطوا لنوابهم تعليمات كتابية الزامية Caliers ليس طويلاً مخالفتها . فأذا ما عرضت على النواب مسألة جديدة كان لهم أن يمتنعوا عن مناقشتها والأجابة عليها مخنجين بتوكيلاتهم . وحصل مراراً أن أوقف الملك الجمعية حتى يعود النواب الى مراكزهم للحصول على تفويض جديد من الناخبين . وطويلاً من الجهة الأخرى عزل نوابهم ولكنهم كانوا يدفعون مكافآت ومصاريف هؤلاء النواب ولم يمتنعوا عن دفع هذه المكافأة والمصاريف إذا لم يؤد النائب الوكالة على الوجه الأكمل القضى يرضى ناخبيه . ولكن الثورة الفرنسية ألغت هذا النظام وقررت الجمعية التأسيسية L'Assemblée Nationale Constituante في ٨ يولييه سنة ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات التى أعطاهها الناخبون لنواب .

ولما أثار بعض أعضاء هذه الجمعية بالرغم من ذلك مسألة التوكيلات المعطاة لهم

من ناخبيهم رد عليهم ميرابو قائلا : « إذن ما عليكم إلا أن تضعوا توكيلاتكم في أمانكم وتعودوا مطمئنين الى منازلكم » . وأخيراً جاء دستور ٣ سبتمبر سنة ١٢٩١ وقرر أن « النواب المنتخبين في كل مديرية Département لا يصح اعتبارهم نائبين فقط عن هذه المديرية بل عن الأمة كلها ولا يمكن توكيلهم بأمر على سبيل الإلزام » .

ويتربى على هذه القاعدة الحديثة المنبذة الآن في جميع البلاد النيابية نتائج عديدة تخالف تماماً النتائج المتقدمة المترتبة على نظرية الوكالة :

(١) أن عضو البرلمان ولو أنه ينتخب فعلاً في دائرة انتخابية محدودة إلا أنه مع ذلك حر في أداء رأيه بالكيفية التي ترضى ضميره وليس لناخبيه أولاً بة هيئة أخرى توكيله بشئ على سبيل الإلزام .

(٢) على النائب أن يتحرى في القيام بجمته مصلحة الأمة لا مصلحة دائرته وناخبيه وحدهم لأنه قانوناً نائب عن الأمة لا عن دائرته وله أن يتكلم ويناقش في جميع المسائل التي تفرض على المجلس الذي هو عضو فيه لا في المسائل الخاصة بدائرته وحدها .

(٣) ليس لناخبين عزل النائب المنتخب في دائرتهم قبل انتهاء مدة نيابته لأنه ليس وكيلاً عنهم .

(٤) ليس النائب مكلفاً قانوناً بتقديم حساب عن عمله لناخبيه .

(٥) لا يسأل النائب مدنياً قبل ناخبيه عن تأديته لنيابته .

(٦) إذا كان أعضاء البرلمان يناولون مكافأة مالية فهذه المكافأة تتكفل بها الأمة أي خريفة الدولة لا الدائرة الانتخابية إذ النائب يمثل الأمة كلها .

ولكن كيف يمكننا عملياً أنه تحرر النائب من ضغط الناخبين بحيث يصح

مقابلة نائباً عن الأمة كلها لا وكيلاً منتقلاً لمرغبات دائرة الانتخابية ؟ هناك عدة وسائل تسمح بتحقيق هذه الغاية ولو جزئياً أهمها :

أولاً - اعتبار أن كل وكالة على سبيل الإلزام باطلة قانوناً لا عمل لها حتى لو قبلها النائب نفسه فلا يتقيد النائب قانوناً بها ، وهذا ما قررتة معظم دساتير وقوانين

الحكومات النيابية . فيص الدستور المصري (دستور سنة ١٩٢٣) مادة ٩١ على ما يأتى : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لتأخيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الأزام » وتنص المادة ١٣ من قانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥ الخاص بانتخاب مجلس النواب فى فرنسا على أن « كل وكالة على سبيل الأزام باطلة لا أثر لها » Tout mandat impératif est nul et de nul effet . ويلاحظ أن الذى يطل هى الوكالة لا الانتخاب . فالمرشح الذى يضل علما أثناء الانتخابات وكالة من تأخيه أو حره لا يلقى انتخابه فذلك . فالانتخاب صحيح والوكالة باطلة .

ثانيا - يترتب على بطلان الوكالة قانونا عدم الاعتراف بما يسمونه الاستقالة بدون تاريخ أو الاستقالة على بياض Demission en blanc لان هذه الاستقالة يقصد بها فى الواقع التخلص من قاعدة بطلان الوكالة وتحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو عن هيئة الحزب الذى انتخب على مبادئه . وطريقة ذلك أن يسلم المرشح مقدما لحزبه أو للجنة من التأخيين (عادة اللجنة المحلية للحزب الذى يرشح فيه على مبادئه) كتاب استقالة مضمنا منه ولكنه يحفل من التاريخ ، فأذا ما انتخب المرشح ولم ينفذ ما تعهد به قبل تأخيه أو قبل حزبه أرسلت اللجنة المذكورة كتاب الاستقالة هذا بعد وضع التاريخ عليه الى رئيس المجلس الذى يفتى اليه النائب قائلا كان الكتاب المذكور مرسلا من النائب نفسه شخصيا ومباشرة .

وهذه الطريقة شائعة فى بعض البلاد . فى رومانيا مثلا نجد أن حزب الملاحين الوطنى Le parti national paysan برئاسة المسيو مانيو Xanidu يشترط على جميع مرشحيه فى الانتخابات للبرلمان أن يقدموا استقالتهم على بياض مقدما الى لجان الحزب حتى ينسئ لها أن تعزل النواب الذين أنتخبوا على مبادئه وبمساعده اذا خالفوا هذه المبادئ . فى البرلمان . وقد دافع المسيو مانيو عن هذه الطريقة وقت أن كان رئيسا للحكومة فى مارس سنة ١٩٢٩ بقوله أن الأحزاب الديمقراطية فى حاجة الى نظام . ولا يوجد نظام ألا اذا أمكن للحزب المنظم عزل ممثليه فى البرلمان .

هذا القول يتعارض مع النظام اليابانى الحقيقى المبني على فكرة أن النائب لا يمثل دائرة معينة أو حرما معينا بل الأمة كلها وأنه لا يمكن توكيله بأمر على سبيل الأزام .

وواجب رئيس المجلس في النظام النيابي الحقيقي ألا يعترف بالاستقالة الآتية بهذه الطريقة . نعم لكل نائب الحرية التامة في أن يستقيل من المجلس متى شاء . ولكن الاستقالة على يياض ليست مبنية على حرية النائب هذه إنما يقصد بها التعايل على قاعدة بطلان الوكالة ، وأرغام النائب على الخضوع إلى أرادة ناحيته أو حزبه خصوصاً تماماً خشية حرمانه من كرسى في البرلمان .

ولقد جرى العرف في فرنسا على عدم الاعتراف بالاستقالة على يياض . ففي سنة ١٨٩٣ قدم النائب الاشتراكي بيير فو Pierre Vaux استقالته على يياض إلى لجنة حزبه الانتخابية ، وحصل أن أستاذات اللجنة من بعض أعمال النائب في البرلمان فأرسلت إلى رئيس مجلس النواب الاستقالة المذكورة . ولكن النائب رفض أن يؤيدها وأستمر في البرلمان ولم ينازعه أحد في ذلك .

كذلك في سنة ١٨٩٦ قدم النائبان Dejeante et Groussier استقالتهما على يياض إلى لجنة حزبهما في أثناء الانتخابات ونظراً لسوء التفاهم بين هذه اللجنة والنائبين المذكورين قدمت اللجنة استقالتهما إلى رئيس مجلس النواب فرفض أن يعترف بهذه الاستقالة . ولكن النائبين المذكورين اعتقدا أن واجبهما الأدبي يقضى عليهما بالاستقالة فقدمتا استقالتهما شخصياً قبلها الرئيس هذه المرة . وتقدما للانتخاب من جديد فأعيد انتخابهما بأغلبية كبيرة .

وهذا المثل يظهر لنا بوضوح مساوى . الاستقالة على يياض لأن اللجنة التي تحتفظ باستقالة النائب وبحق أرسلها إلى رئيس المجلس قد لاتبر عن رأى أغلبية الناخبين في الدائرة وبذلك يصبح بقاء النائب في البرلمان وعدم قائه معلقاً بأرادة فئة قليلة تتصرف بحسب ماقله عليه أهواؤها .

ولا نظن أن مسألة الاستقالة على يياض عرضت على البرلمان المصرى ولكن إذا حصل ذلك في المستقبل فالحل عدنا سيكون بلا شك (كما هو الحال في فرنسا) عدم الاعتراف بهذه الاستقالة لأنها تعارض مع المبدأ المقرر في المادة ٩١ من الدستور المصرى التي تحرم الوكالة على سبيل الإلزام .

ولكن ما هو المقصود بالوكالة على سبيل الإلزام التي لا تتفق مع النظام النيابي

الصحيح ؛ لا يقصد بذلك « البروجرام » الذي يدافع عنه المرشح لنيابة أثناء الحملة الانتخابية. فمن المتبع عادة في الحملات الانتخابية أن يبدل كل مرشح لناخبي دائرته برأيه في المسائل العامة والخاصة أي التي تهم دائرته بنوع خاص وبعد بالسمي لتحقيق رغبات ناخبيه كلها أو معظمها. وهذه الخطب المرفانة والوعود الخلابية التي يقصد بها التأثير على الناخبين والحصول على أصواتهم قلما تنفذ إذا ما أصبح المرشح نائباً في البرلمان .

أما الوكالة على سبيل الالتزام فهي خلاف ذلك إذ بها يتقيد النائب تقيدا تاما ، فهو يقرر مقدما أنه لن يعطي قوته إلا لأشخاص معينين ولن يصوت إلا وفق التعليمات التي يعطيها له حزبه أو ناحوه ، ويؤيد ذلك عادة التزام النائب بالاستقالة إذا خالف هذه الحطة ، ويتحقق ذلك عمليا بتقديم استقالته على ياض كآريانا الى ناخبيه أو حزبه .

ثالثا - نحریم الوكالة على سبيل الالتزام وعدم الاعتراف بالاستقالة على ياض لا يكفیان لضمان استقلال النائب وتحريره من ضغط ناخبيه . فمعظم النواب يرغبون في تجديد انتخابهم وكثير منهم يتخذ النيابة حرفة أو مهنة . لذلك نجدهم يحرصون كل الحرص على أرضا ناخبيهم حتي يضمنوا إعادة انتخابهم . ويظهر ذلك على الخصوص في السنة الأخيرة لمدة المصوية حيث تكون الانتخابات العامة على الأبواب ، والمُشاهد في جميع البلاد النيابية أن النائب حينئذ يصبح ولا م له إلا كُنساب رضا ناخبي دائرته فلا يصوت على القوانين التي يرى أنها قد تتعارض مع مصلحة هذه الدائرة ولو كانت فائدتها من الوجهة الوطنية ظاهرة . ويسمى حمده ليحقق جميع رغبات ذوي النفوذ من ناخبيه على حساب خزينة الدول وبدون مراعاة للمصالح العام^(١) .

لهذا السبب أقترح معصم عدم تجديد انتخاب النائب أو على الأقل عدم السماح بانتخابه أكثر من مرتين وبذلك لا تصبح النيابة حرفة . وإذا علم النائب أنه لن

(١) في البلاد التي تكون فيها الأحزاب السياسية قوية ومنظمة قد يهتم النائب بأرضا حربه أكثر من اهتمامه بأرضا دائرته الانتخابية . أد يستطيع اعتمادا على سطوة الحزب الذي ينتمي إليه أن ينتخب بسهولة أد كان لحربه الاعليه في البلاد ، ولكن في هذه الحالة يحل الموضوع للحزب محل الموضوع لناخبي الدائرة وفي كلتا الحالتين لا يكون النائب مستقلا .

ينتخب الا مرة واحدة أو مرتين على الأكثر فإن حرصه على أرضه ناخيه يكون أقل، واستقلاله عنهم أوفر، وتفضيله للمصلحة العامة على مصلحة دائرته الخاصة أضمن. ولكن يرد على ذلك أن هذه الطريقة تحرم البلاد من خدمة رجال عديدين قد يكون من المصلحة إعادة انتخابهم، ثم أن النيابة ككل وظيفة أو مهنة أخرى تحتاج إلى مران وخبرة. وقرار قاعدة عدم انتخاب النائب من جديد يحمل البلاد بحكومة دائماً بأشخاص تنقصهم الخبرة النيابة.

رابعاً - لذلك لا نحمم معظم الدساتير إعادة انتخاب النائب ونكتفى بجعل مدة النيابة طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير ناخيه. فإن عصو البرلمان الذي ينتخب لمدة سنة واحدة مثلاً لا يمكن أن يكون مستقلاً في آرائه إزاء ناخيه خوفاً من عدم تجديد انتخابه في العام القادم. أما إذا كان الانتخاب لمدة سنوات فإن النائب يتمتع قسط أوفر من الاستقلال في الرأي، على الأقل في مدة السنوات الأولى من نيابته.

ولكن تختلف مدة العضوية باختلاف الدساتير. فالي عهد قريب كان عصو مجلس العموم يكتلوا ينتخب لمدة ٧ سنوات ولكن منذ قانون سنة ١٩١١ أصبحت مدة العضوية ٥ سنوات. ونظراً لكثرة الالتقاء إلى حل المجلس في هذه البلاد قلما يبقى مجلس العموم قائماً طول هذه المدة.

وفي فرنسا ينتخب مجلس النواب لمدة ٤ سنوات والشيوخ لمدة ٩ سنوات. وفي بلجيكا مدة العضوية ٤ سنوات لكل من المجلسين. وفي تشيكوسلوفاكيا ٦ سنوات للنواب و ٨ للشيوخ. وفي الولايات المتحدة ينتخب عضو مجلس النواب لمدة سنتين فقط وهي مدة قليلة لا تضمن حرية النائب بعكس عصو مجلس الشيوخ هالك فينتخب لمدة ٦ سنوات. أما في مصر فمدة العضوية لمجلس النواب ٥ سنوات والشيوخ عشر سنوات.

خامساً - ولكن لا يتمتع النائب بالاستقلال إزاء ناخيه إلا إذا ضمن عدم عزلهم طول مدة نيابته. ولذلك لا تسمح الدساتير النيابة لناخبين يعزل النواب الذين أنتخوا في دائرتهم. لأن النائب في النظام النيابي البحت لا يمثل دائرته الانتخابية

فقط بل بمجرد انتخابه يعتبر أنه يمثل الأمة كلها فكيف يمكن إذن لجزء محدود من الناخبين عزله ؟ وقد رأينا أن السبب في عدم الاعتراض بالاستقالة على ياض هو أن هذه الاستقالة تؤدي في الواقع إلى السماح للناخبين (أو لعدد قليل منهم يدعى أنه ينطق بأصمهم) بمنزل النائب .

ومع ذلك فثالث الولايات تهرباً في جمهورية الولايات المتحدة الأمر بحرية تسمح للناخبين في الدائرة الانتخابية بمنزل أو إقالة (Recall) متعبيهم ، ولا يطق ذلك على أعضاء المجالس التشريعية فقط بل على جميع الموظفين والقضاة الذين يعينون بطريق الانتخاب . وهذا نوع من أنواع الديمقراطية أو نظام الحكم شبه المباشر (Regime Semi-direct) ولكنه يتعارض مع النظام النيابي البحت .

سادساً - لتحرير النائب من ضغط ناخبيه يستحسن أن لا يشترط فيه أن يكون مقبلاً في الدائرة التي يرشح نفسه عنها في البرلمان . وترك الحرية للنائب لترشيح نفسه في أي دائرة من دوائر القطر أكثر اتفاقاً مع فكرة عضو البرلمان يمثل الأمة كلها . ويلاحظ في النهاية أنه بالرغم من تقرير قاعدة أن النائب في النظام النيابي الحقيقي لا ينوب عن دائرته فقط بل عن الأمة كلها ، وبالرغم من معنى المساواة والقوانين لتحقيق ذلك بتحرير الناخب قدر الأمكان من ضغط ناخبيه دائرته وتأثيرهم عليه ، بالرغم من ذلك كله لا نلنا نجد أن الاعتقاد الشائع في كثير من البلاد ، المرفقة منها في الحياة النيابية والحديثة ، هو أن النائب أو عضو البرلمان يمثل قبل كل شيء دائرته التي انتخب فيها وأنه عليه أن يسعى أولاً لخدمة هذه الدائرة . ولا يسود هذا الاعتقاد جمهور الناخبين وحدهم بل يتعداهم إلى النواب . وكثيراً ما يقرر ويصرح هؤلاء في خطبهم الانتخابية أو في « حملات التكريم » التي تلي انتخابهم أنهم حذام دائرتهم الأمراء « ويمثلوها » في البرلمان ناسين أو متناسين النصوص الدستورية الصريحة التي تقرر أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها لا دائرته الانتخابية فقط . والأمثلة على ذلك كثيرة .

جاء مثلاً في الخطبة التي ألقاها وزير سابق نجيب الهلالي ملك في حدة تكريمه بالمطرية (دائرته الانتخابية) في ١٣ إبريل سنة ١٩٣٦ ما يأتي : « إن شرف النيابة عنكم لا

بإدله شرف أى منصب وإذا كانت الأمة مصدر السلطات فأنها لمصدر الشرف « وإلى هنا لا أنتقاد . لكن الخطيب أضاف : « أعاهدكم عهد الله أن أكون محامى الدائرة ، بل خادماً للآمين ، بل أقول لكم أن النائب الذى لا يخدم دائرته لا يكون له شرف سياسى » (هتاف : فليحى العهد المصريح)^(١) . كلاً إن الشرف السياسى على ما نعتقد هو أن يخدم النائب أمته لا دائرته . والنظام النيابى المصرى مبنى على أن النائب هو ممثل الأمة كلها « ومحامىها » « وخادماً للآمين » لا يمثل أو محامى أو خادماً لدائرته وحدها^(٢) .

وهذا التعارض بين الواقع والأعتقاد الشائع وبين النصوص والفكريات الدستورية ليس قاصراً على مصر وحدها كما قلنا بل يعم كثيراً من البلاد النيابية . ولكن يخفف من حضور النائب لدائرته قيده بمبادئ حزب السياسى . وفى البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة قد يحرص النائب على إرضاء حزبه أكثر من حرصه على إرضاء دائرته الانتخابية . وهذا هو الحال فى البلاد التى لا يوجد فيها إلا حزب واحد قوى تؤيده أغلبية الأمة بينما الأحزاب الأخرى لا تمثل فى مجموعها إلا أقلية الناخبين ومثال ذلك مصر . فإن مرشح الوفد الآن يمكنه أن يضمن الفوز فى معظم دوائر القطر حتى لو لم تربطه بالدائرة التى يرشحها الوفد فيها أية رابطة^(٣) . وفى هذه الحالة يقل حرص النائب على إرضاء دائرته ويحل الخصوع للحزب محل الخصوع للدائرة .

- (١) راجع جريدة الجهاد عدد ١٤ أبريل سنة ١٩٣٦ تحت عنوان . « حلة وحية بلبع سعاد بحب الفلال بك فى حلة تكريمه بالخطبة أمس » .
- (٢) ولذا تؤيد على العكس موقف الشيخ لويس آحوج فانوس فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ كان المجلس يناقش فى مسألة المحلل وسفر الكسوة الشريفة وطلب الشيخ لويس فانوس وهو غير مسلم الكلمة فقامت ضجة لم يأتها وأرغمي المصنة وبدأ كلامه « فإلا ، لست ها مباحياً ولا قطعياً ، ولكنى مصرى قبل كل شئ . ولى الحق وأما مثل الأمة أن أتكلم فى كل موضوع ، هذا خسير وحطيق صحيح لمدأ أن النائب يمثل الأمة كلها لا الطائفة الدينية أو الاقتصادية أو الدائرة الانتخابية التى يقضى إليها فقط .
- (٣) يساعد على ذلك أن قانون الانتخاب المصرى الحالى لا يشترط فى المرشح أن يكون مقبلاً فى الدائرة التى يرشح نفسه عنها .

ومن جهة أخرى فإن النائب لا يقرر شيئاً وحده بل بالأشتراك مع أعضاء البرلمان وهما كانت وغبته صادقة في خدمة دائرته فإنه لا يستطيع أن يحقق لها طلباً أو يؤدي لها خدمة إلا إذا وافق على ذلك البرلمان والحكومة أو هذه على الأقل . والنائب يعلم ذلك بالطبع فهو يعد ويتعهد بكل شيء فإذا عاد لدائرته أمكه أن يقول لناحية « لقد سميت وأخضعت ولكن لم يوافق البرلمان أو لم توافق الحكومة على طلبى » . وفي الواقع معظم الطلبات التي يطلبها الناحيون من نائبهم في البرلمان هي طلبات شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة كالتوسط لدى الحكام بقصد مساعدتهم أو توظيفهم أو توظيف أبنائهم وأقاربهم الخ . فهم يطمحون إلى النائب كوسيط بينهم وبين أولى الأمر . ولذا من مصلحة الجميع أن تسود فكرة أن النائب هو ممثل الأمة كلها لا يمثل الدائرة وحدها لأن في سيادة هذه الفكرة تحجف لصنط الناخبين على النائب .

الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين : -
النظام النيابي مبنى أيضاً على استقلال البرلمان قانوناً مدة نيابته عن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين في النظام النيابي البحت على تكوين البرلمان بانتخاب أعضائه فإذا ما تمت عملية الانتخاب هذه أنهت مهمة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صاحب السلطة القانونية ، إذ هو الذي يقوم فعلاً بمباشرتها بالأشتراك مع الهيئة التنفيذية أو الحكومة . فمن القوانين وتحرير المبررات والمراتب والتصديق على المعاهدات كل ذلك من عمل الحكومة والبرلمان بدون تدخل من جانب الشعب أو مجموع الناخبين . والقانون مثلاً في البلاد التي تأخذ بالنظام النيابي البحت لا يعرض على الشعب لأخذ رأيه فيه أو موافقته عليه بل يصير نافذاً بمجرد إقراره من البرلمان والتصديق عليه من رئيس الدولة . النظام النيابي إذن يفترض أن الشعب غير أهل لأن يباشر بنفسه السلطة فهو يكتفى بأن يختار الأشخاص الذين يحلون محله في مباشرتها . وهذا هو السبب الذي حدا بجان جاك روسو إلى انتقاد النظام النيابي انتقاداً مرّاً وتفضيل الديمقراطية المباشرة عليه . لقد أشرنا إلى عبارته الشهيرة التي وصف بها النظام النيابي الأنكليزي « يظن الشعب الأنكليزي أنه حر ولكنه واهم في طه فهو ليس حراً إلا

في فترة انتخاب أعضاء البرلمان . فإذا ماتت عملية الانتخاب عاد الشعب عبداً لا سلطة له . في اللحظة التي يختار فيها الشعب ممثليه يفقد حريته وكيانه . « والوصف المذكور لا يطبق على انكلترا وحدها في ذلك الوقت بل على جميع الدول التي تأخذ بالنظام النيابي البحت ^(١) .

وبذلك يتميز النظام النيابي تماماً عن النظام المباشر أو شبه المباشر . في النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه بدون واسطة أو بواسطة أشخاص تابعين له مباشرة وله عزلهم في أي وقت يشاء ، وفي النظام شبه المباشر - كما سنرى - يشترك الشعب اشتراكاً فعلياً مع البرلمان في عمل القوانين إما بالموافقة على مشروعاتها أو باستعمال حق اقتراحها أو في الاعتراض عليها . وفي بعض البلاد أيضاً يشترط موافقة على المعاهدات المهمة كما هو الحال في دستور الاتحاد السوفيتي . ولا شيء من هذا كله في النظام النيابي البحت . ولذلك يمكننا القول أن النظام النيابي البحت قائم في الواقع على سيادة البرلمان . السيادة الاسمية للأمة أما السيادة الفعلية والقانونية للبرلمان وحده أو للبرلمان مع الحكومة بحسب المصطلح *The King in parliament* كما يقول الانكليزي .

(١) فلو أرادت الأمة من تشريع معين فهل نستطيع إرغام البرلمان على مناقشته ووضع ؟ كلا لأنه ليس لها قانوناً في النظام النيابي أقترح القوانين بل هذا من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة .

(٢) وإذا لم توافق الأمة صاحبة السيادة الاسمية على تشريع صادر من البرلمان فلا يمكنها مع ذلك أن توقف هذا التشريع بالاعتراض عليه أي باستعمال حق الفيتو الشعبي كما يحصل ذلك في النظام شبه المباشر لأن إرادة البرلمان في النظام النيابي البحت إذا وافق عليها رئيس الدولة نافذة ، وكل ما يمكن للشعب أو لمجموع الناحين عمله هو عدم تجديد انتخاب أعضاء البرلمان إذا انتهت مدة نيابتهم .

(٣) وإذا اختلف الشعب والبرلمان في الرأي ولم تستعمل الحكومة حق الحل

(١) نلاحظ مع ذلك أن النظام النيابي طور في إنجلترا في الوقت الحاضر وأصبح استفتاء الشعب في المسائل الهامة عن طريق حل مجلس النواب وعمل انتخابات جديدة أمراً عادياً . وبذلك لا يكون إعتاد روسو للنظام النيابي الانكليزي في محله الآن .

فإن البرلمان يبقى حتى نهاية مدته بدون أن يكون للشعب الحق في إسقاط النواب .
حقيقة أنه يصح في بعض الولايات السويسرية كما سنرى لعدد معين من
الناخبين طلب حل المجلس النيابي كله فآذا ما تقدم مثل هذا الطلب وعرض الأمر
على الشعب للاستفتاء ووافق أغلبية الناخبين عليه اتحل المجلس^(١) وقد أخذت بهذه
الطريقة بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور بافاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩
مادة ٣٠) وبروسيا (دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٦ و ١٤) وما كس
(دستور أول نوفمبر سنة ١٩٢٣ مادة ١٩) وغيرها . ولكن حق الحل الشعبي هذا
ليس من مميزات النظام النيابي بل النظام نصف المباشر *Regime semi-direct* (الحق
إقالة النائب *Recall* الذي سبق لنا الإشارة إليه) . أو هو على أي حال استثناء
لا يقاس عليه .

أما في النظام النيابي البحت كالنظام المصري والفرنسي والبلجيكي والانكليزي
فالشعب أو بعبارة أخرى الناخبون لا يملكون حق حل مجلس النواب بطريق
الافتراع على ذلك ، وكل ما يستطيعون عمله هو تقديم الرأى لرئيس الدولة مطالبين
إياه باستعمال حقه الشرعى في حل المجلس . وشتان بين الطريقتين . في الطريقة
الأولى حق الحل في يد أغلبية الناخبين بينما في الحالة الثانية يتوقف الأمر على تدخل
رئيس الدولة الذى له وحده عن طريق حكومته هذا الحق .

تكييف الصيغة بين البرلمان والأمة أو مجموع الناخبين : وبناء عليه نجد
أنه من الخطأ القول أن البرلمان في النظام النيابي هو وكيل عن الأمة . هذه العبارة
التي كثيرا ما تستعمل في اللغة الخارجية (للدلالة على أن البرلمان هيئة متحبة من بين
أفراد الأمة يملك الوراثة مثلا أو يملك مجلس الشيوخ المميز في بعض
البلاد) ليست صحيحة من الوجهة القانونية . أن البرلمان ليس «وكيلا» عن الأمة كما
أن عضو البرلمان ليس «وكيلا» كما رأينا عن دائرة الانتخابية .

(١) ويطلقون على حل البرلمان أو المجلس النيابي هذه الصيغة عادة الحل الشعبي
Dissolution Populaire (أخطر فيما يلى الديمقراطية منه أو نصف المباشرة) .

أن كلمة «وكيل» قانوناً تستدعى وجود «موكل» و«وكيل» و«وكالة» على سبيل الالتزام ، وتقتضى أن الموكل له عزل الوكيل متى شاء وهذا كله لا ينطبق على العلاقات الموحدة في النظام النيابي البحت بين الشعب أو مجموع الناخبين من جهة والبرلمان من الجهة الأخرى . فأولاً - البرلمان في النظام النيابي كما رأينا ليس مقبداً قانوناً برأى مجموع الناخبين بل هو حر قانوناً في حدود الدستور في استعمال سلطته كما يرى بعكس الوكيل فهو مقيد بأرادة الموكل . وثانياً - رأينا أن النظام النيابي البحت لا يعطى للناخبين الحق في حل البرلمان مع أنه للموكل الحق دائماً في عزل وكيله .

فعملية الانتخاب في النظام النيابي البحت ليست وكالة بل (اختيار) Simple choix ، الناخبون يختارون الأشخاص الذين يتولون الحكم لمدة معينة وهؤلاء الأشخاص «المختارون» ليسوا «وكلاء» عن الناخبين الذين اختاروهم أو عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بل يكونون محتمين ، هيئة مجلس أو برلمان ، الهيئة التي لها قانوناً حق التكلم باسم الأمة والتعبير عن أرائها .

وفي بعض البلاد يمين القضاة طريق الانتخاب ولم يقل أحد أن القاضي في هذه الحالة يتبر وكيلاً عن ناخبيه . بل هو موظف معين للقيام بجهة خاصة هي الفصل في المنازعات . كذلك الحال إلى حد ما بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين . فمن لا يذهب إلى حد تشبيه النواب بالقضاة المنتخبين وأعتبرهم «موظفين» مثلهم لأنه يراعى في انتخاب النواب عامل آخر لا يراعى في انتخاب القضاة . فالقصد من تعيين النواب بالانتخاب هو أن يكونوا ممثلين بغير الأماكن للأمة . أما القصد من انتخاب القضاة بدلاً من تعيينهم بواسطة السلطة التنفيذية - كما هو المتبع في معظم البلاد - فهو جعلهم مستقلين تماماً عن هذه السلطة . ولذلك فالقاضي المنتخب ليس نائباً أو ممثلاً Représentant بل موظفاً fonctionnaire أما عضو البرلمان المنتخب من الشعب فهو ليس موظفاً fonctionnaire بل نائباً أو ممثلاً Représentant . نعرف كل ذلك وإنما قصدنا بالأمثلة دلالة بحالة القاضي المنتخب يان أن عملية الانتخاب لا تؤدي حتماً إلى إنشاء علاقة وكيل بموكل فكما أن القاضي الذي يمين بالانتخاب ليس وكيلاً عن ناخبيه وليس لهؤلاء سلطة عليه في أثناء قيامه بوظيفته ، كذلك عضو البرلمان المنتخب ليس

وكيلا عن دائرته ولا يمكن توكيله شيء على سبيل الالتزام ، والبرلمان في مجموع
ليس وكيلًا عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بالمعنى المستفاد من كلمة « وكالة » في
القانون المدني بل هو - كما قلنا - الهيئة التي أنتقلت إليها سلطة الأمة لمدة معينة لكي
تستعملها هذه الهيئة بجزئية وبما تراه إلاوفق للمصلحة العامة .

وان كان ولا بد من تكييف العلاقة القانونية بين البرلمان والأمة أو مجموع
الناخبين بالرجوع إلى القانون المدني ففي نظرنا فكرة الوصاية أقرب إلى الواقع من
نظرية الوكالة . أن العلاقة بين البرلمان والأمة أقرب إلى علاقة الوصي بالقاصر منها
إلى علاقة الوكيل بالموكل . فالأمة قاصرة ، عاجزة عن التعبير عن رأيها قانونًا إلا بواسطة
وعن طريق نوابها ، والبرلمان هو الذي يتكلم قانونًا باسمها ويمر عن أرائها ويدير
شئونها كما أن الوصي هو الذي يدير شئون القاصر ويمثله .

وأهم مثل يذكره الكتاب الأنكليزي لبيان مبلغ استقلال البرلمان عن مجموع
الناخبين ولاشبات أن العلاقة بينهما لا شأن لها بالوكالة ما حصل في سنة ١٧١٦م .
كانت مدة نيابة مجلس العموم في ذلك الوقت بحسب قانون قديم صادر في سنة
١٦٩٤ ثلاث سنوات فقط وعلى ذلك كان يجب أن تنتهي مدة نيابة المجلس القائم
في سنة ١٧١٧ . ولكن لاحظ الملك ووزرائه أن أحراء انتخابات جديدة في ذلك
الوقت ربما أدى إلى بعض القلاقل ، وعلى ذلك تقدمت الوزارة إلى البرلمان بقانون
سنة ١٧١٦ (The septennial act) الذي جعل مدة النيابة سبعة سنوات بدلا من
ثلاثة وطلب هذا القانون في الحال على أعضاء المجلس وبذلك امتدت مدة نيابتهم
أربعة سنوات جديدة^(١) .

ويقول دي سي (Drury) أن هنا هو التعليل القاطع على أن البرلمان من الوجهة
القانونية ليس مجرد وكيل بسيط عن مجموع الناخبين لأن الوكيل لا يستطيع أن
يمد أو يمتد بمحض سلطته في مدة وكالته .

وخلاصة القول أن النظام النيابي البحث يتفق مع كل نظرية أو قاعدة

(١) عدل هذا القانون في أغسطس سنة ١٩١١ The Parliament act وأصبحت
مدة النيابة خمسة سنوات بدلا من سبعة .

ترمى إلى تحويل النائب إلى مجرد وكيل بسيط للتأخير ولذلك قررت الدساتير الحديثة بطلان كل وكالة على سبيل الإلزام (Mandat impératif) كما رأينا. كما يتفق مع أعتار البرلمان نفسه وفي مجموعة وكلاء عن الناخبين. ويصح أن نشير هنا إلى ما قاله العلامة أمين في هذا الصدد (١)

« النواب مستقلون تماما ولم حرية التقدير الكاملة في استعمال سلطتهم لتأدية وظيفتهم طول مدة نيابتهم. وليس للتأخير الحق في عزلهم أو تهديد سلطتهم بأوامر وتعليمات أو إلزامهم أنهباج خطة معينة أو اتخاذ حل معين. فالنواب ليسوا مجرد وسطاء أو وكلاء عن ناخبهم أو عن الشعب بل هم ممثلوه الشرعيون أنتقلت اليهم سلطة الأمة طول مدة نيابتهم فيجب أن يعملوا بحرية وبحسب ضمائرهم وبما يرونه الأوفق للمصلحة العامة ».

« ويمكن تشبيه النواب في الحكم النيابي للبحث بالمواطنين أو القضاة الذين تسمح بعض الدساتير بتعيينهم بالانتخاب. فهذا التمييز بالانتخاب لا يعطى للتأخير سلطة عليهم مدة قيامهم بوظائفهم » . وهذا فحس ما قلناه .

الركن الرابع : تحرير انتخاب النواب من وقت لا غير دوريا : إذا كان استقلال البرلمان عن مجموع الساحبين ركنا أساسيا للنظام النيابي للبحث فمن جهة أخرى يجب ألا تنسى أن المفروض من النظام النيابي هو أن يعبر النواب عن شعور الأمة وأرادتها وهذا هو السبب في تعيين أعضاء البرلمان بطريق الانتخاب لأن انتخابهم بواسطة الشعب حير وسيلة لجعلهم ممثلين بقدر الامكان لرغباته وشعوره . ولكن مع مرور الزمن قد يكف البرلمان عن أن يكون ممثلا حقيقة لآراء أغلبية الشعب فيجب إذن الرجوع إلى الأمة وعمل انتخابات جديدة أي تجديد البرلمان . فالنواب في النظام النيابي لا ينتخبون إلا لمدة محدودة تختلف باختلاف الدساتير ، وألا إذا قلنا بعكس ذلك وأطلقنا مدة النيابة أو جعلناها لمدة طويلة جداً كمشرين أو ثلاثين سنة مثلا فإن الشعب يفقد كل رقابة فعلية على ممثليه ويتحول الحكم النيابي الديمقراطي إلى حكم أرسوقراطي . فالانتخابات الدورية العامة توفيق بين استقلال البرلمان من جهة

والاحتفاظ بسلطة الأمة من جهة أخرى . فالبرلمان مدة نيابته حر في تصريف شئون الدولة ولكن إذا ما حلت الانتخابات العامة لتحديد البرلمان فإن الأمة تسترد كامل سلطتها وتبدى رأيها . فإن وافقت على سياسة البرلمان وخطته أعادت انتخاب أعضائه أو معظمهم ، وأن كانت غير راضية عن هذه السياسة والخطة أسقطتهم وانتخبت غيرهم ليطبقوا سياسة جديدة وخطة أخرى .

فتوقيت بياة أعضاء البرلمان تجمل هؤلاء حرصين على احترام أرادة الأمة ورغبة في الاحتفاظ بمقاعدهم في الانتخابات القادمة . ولكن رأينا أن تقييد مدة النيابة يؤثر في استقلال البرلمان في مجموعة واستقلال النائب أراء دأثرته . ولذا قلنا أن خير الحل هو أن تكون مدة النيابة أو العضوية متوسطة بين الطول والقصر حتى نصنع استقلال النواب من جهة ، وتحقيق رقابة الأمة من جهة أخرى . ونرى أن مدة أربعة أو خمسة سنوات مدة معتدلة . ومدة ٤ سنوات هي التي أخذ بها الدستور البلجيكي لكل من الشيوخ والنواب والدستور الفرنسي بالنسبة لمجلس النواب . ومدة الخمس سنوات هي مدة عضوية النائب في مصر (مادة ٨٦ من الدستور) . وعلى العكس نرى أن حمل مدة النيابة عشر سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ المصري يجعل هذا المجلس أقل تمثيلاً لأرادة الأمة إذا ان عضو الشيوخ المنتخب ، في آخر مدة عضويته ، يمثل هيئة انتخابية موصى عليها عشر سنوات . ولكن ينحرف من ذلك كثيراً تجديد هذا المجلس تجديدًا جزئيًا ، إذ يتجدد اختيار نصف الشيوخ الميعين والمختارين كل خمس سنوات (مادة ٧٩ دستور) . وما قلناه عن مجلس الشيوخ المصري نقوله أيضًا عن مجلس الشيوخ الفرنسي الذي ينتخب لمدة ٩ سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات على التتابع . أما مدة العضوية في مجلس المصوم الإنكليزي فكانت - كما رأينا - ٣ سنوات بقانون سنة ١٦٩٤ ثم ٧ سنوات بقانون ١٧١٦ السابق الإشارة إليه وهي الآن خمس سنوات منذ ١٩١١ كما هو الحال في مصر بالنسبة لمجلس النواب .

٣ - تطور النظام النيابي وأزمته

١ - النظام النيابي أساسه الديمقراطية ولكنه متى على ديموقراطية متزنة معتدلة ،

إذ تقتصر وظيفة الشعب الدستورية وأشتراكه في الشؤون العامة في الحكم النيابي البحت - كما درسناه للآن - على انتخاب النواب فقط ، فأذا ما تمت عملية الانتخاب أصبح البرلمان أو المجلس النيابي هو صاحب السلطة والتفوذ ، وهو الذي يقوم بسن القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية أو الحكومة ، بدون تدخل من جانب الشعب أو هيئة الناخبين . فالنظام النيابي البحت مؤسس على هذه القاعدة التي سبق لنا ذكرها «السيادة الأسمية للأمة والسيادة الفعلية للبرلمان» . وهذا ما يزال عليه الحال في بعض البلاد النيابية . ففي فرنسا مثلاً البرلمان هو « الكل في الكل » إذا صبح لنا استعمال هذا التعبير الدارج الواضح المعنى .

فأولاً - لم يمتد دستور سنة ١٨٧٥ (وهو الدستور الحالي) للشعب الفرنسي أو لـناخبين مهما بلغ عددهم بحق اقتراح القوانين وإرغام البرلمان على مناقشتها ، كما أن ليس لهم الاقتراع على رفض القوانين التي يوافق عليها البرلمان ، أو على حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته . وتقتصر وظيفة الناخبين هناك على تجديد مجلس النواب كل أربعة أعوام وتجديد مجلس الشيوخ جزئياً كل ثلاثة أعوام . وبعبارة أخرى لم تنتقل السلطة من البرلمان للأمة أو لـهيئة الناخبين بالرغم من أن فرنسا كانت أسبق الدول إلى تقرير مبدأ سيادة الأمة .

وثانياً - ساعد على نفوذ البرلمان وسلطته تعطيل حق الحل في فرنسا فلم يستعمل رئيس الجمهورية الفرنسية حقه في حل مجلس النواب منذ سنة ١٨٧٧ . ومعلوم أن الالتجاء إلى حل المجالس النيابية قبل انتهاء مدتها وحل انتخابات جديدة يوجد نوع من الرقابة للناخبين على نوابهم .

فالنظام الفرنسي الحالي هو أصح من مثل الحكومة النيابية أو التمثيلية ^{Gouvernement} ^{représentatif} - كما صورناها في الصفحات المتقدمة - التي تضع مقابلد الأمور في يد نواب الأمة وممثلها بدون إشراك للأمة معهم في الحكم .

٢ - ولكن أنتشار الروح الديمقراطية والثقافة العامة وإزدياد عدد المتعلمين في الشعوب المتقدمة جعل معظم هذه الشعوب لا تكتفي بالدور المحدود الذي تلعبه في النظام النيابي البحت . وصارت تطالب بالأشتراك في الحكم بطريقة أكثر مباشرة

وحدة . ولذلك أدخلت دساتير عديدة على النظام النيابي السحت عناصر جديدة ليست منه كالاستفتاء الشعبي والقيتو الشعبي أو حق الاقتراع الشعبي ، كما أعطى بعض هذه الدساتير للتأخين الحق في الاقتراع على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الدولة المنتخب . هذه العناصر الجديدة غيرت من شكل النظام النيابي السحت وحوته إلى نظام آخر : هو النظام شبه أو نصف المباشر - الذى سندرسه بعد قليل - والذى لا يترك الأمر للبرلمان وحده بل يشرك الأمة معه ، خصوصاً فى التشريع .

٣ - وكان للأسباب المتقدمة (١) تأثير طاهر حتى فى البلاد التى احتفظت بالنظام النيابى فى ظاهره وشكله كما نكلترا مسقط رأسه . فهذه البلاد مع احتفاظها بالحكم النيابى فى شكله ، وقصرها أشراك الشعب فى الشئون السياسية على انتخاب أعضاء البرلمان بدون تدخل فى التشريع بطريقة من طرق الحكم نصف المباشر (رفرندم - قيتو شعبى الخ) ، بدأت مع ذلك تطبق هذا النظام النيابى بروح جديدة تشعر بأن للشعب المقام الأول والمنزلة الأولى . من ذلك تقصير مدة نياة لأعضاء لتقوية رقابة الشعب على نوابه ، والالتقاء بكثرة إلى حل البرلمان (Dissolution) قصد الوقوف على رأى الأمة فى كل مسألة جديدة هامة ، ففكرة أن البرلمان القائم ليس له الحق فى حل المسائل الهامة التى تجمد عند الانتخابات ، والتى لم تكن موضع مناقشة أو اعتبار أثناء هذه الانتخابات العامة ولم ينتخب النواب على أساسها . فلابد إذن حلها من برلمان جديد وانتخابات جديدة أى الرجوع إلى الأمة (٢) . وقد بدأ ظهور ذلك جلياً فى إنجلترا منذ الثلث الأخير من القرن الماضى وخصوصاً منذ بدء القرن الحاضر .

فى سنة ١٨٦٨ لما أحتدمت المناقشات بشأن الكنيسة الأرنلدية صرح رئيس الوزارة الإنكليزية فى ذلك الوقت (دمرائيل) أن البرلمان الموجود لا يملك أدياً الاختصاص لحل هذه المسألة ولم يوكله التأخين فى حلها لأنها لم تكن معروضة وقت

(١) أى انتشار الديمقراطية والثقافة العامة ومطالبة الشعوب بالاشتراك العملى فى الحكم . (٢) وحل البرلمان فى هذه الحالة يشبه كثيراً استفتاء الشعب بطريق الرفرندم ، Referendum ويمكن قسمته بالحل الاستفتاءى ، ولكن الاستفتاء الحقيقى من مظاهر الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة يعكس حق الحل فهو من مظاهر الديمقراطية البتامة .

الانتخابات العامة . وقد دافع المستر بلهور عن نفس الرأي فيما بعد فلم يسلم بأن البرلمان المنتخب أثناء حرب البوير (جنوب أفريقيا) وبالتالي على أساس السياسة الخارجية يمكنه مناقشة وتعديل التعريفة الجمركية ، أى لا بد لذلك من حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لاخذ رأى الناخبين .

وفي سبتمبر سنة ١٩٠٠ حلت الوزارة الانكليزية (وكانت من حزب المحافظين حينذاك) مجلس النواب مع أنها كانت حائرة فيه على أغلبية كبيرة وبردت ذلك بأنها في حاجة لتأييد الشعب لأتمام المهمتين الكبيرتين : تنظيم مستعمرات جنوب أفريقيا بعد ضمها إلى الأمبراطورية وتنظيم الجيش . وقد انتقدت المعارضة (حزب الأحرار) بشدة هذا الحل وتلك الخطوة التي ترجع بنا إلى العهد القديم حيث كان النواب يتحسون لفرض معين ويستلمون من ناخبهم توكيلا صريحاً وتعليمات على سبيل الإلزام ، قائلة أنه بحسب القواعد الدستورية المنبثقة في الحكومة النيابية لا تحتاج الحكومة والبرلمان إلى أى توكيل خاص من الشعب للقيام بهذه الأمور . وهذا حقيق لأن البرلمان حر - بحسب النظام النيابي البحت كما درسناه في تصريح شؤون الدولة بدون حاجة إلى « توكيل » من الأمة أو من الناخبين كلما حدث مسألة من المسائل لأنه ليس « وكيلا » عنها أو عنهم بالمعنى القانوني المعروف ، بل هو الهيئة التي أنشئت إليها لمدة محدودة (مدة النيابة) سلطة الأمة لكي يستعملها على الوجه الذي يراه بدون رجوع إلى هيئة الناخبين أو الشعب . وفي الالتحاء إلى الحل للأسباب المتقدمة أنكار لهذا المبدأ ونجاهل لسلطة البرلمان وأعتراف ضمني بأنه شبه وكيل لا يفتى رضاه عن رضا الأصيل (الشعب أو الأمة) .

ولكن بالرغم من ذلك نست المعارضة (الأحرار) أو تناست مبدأها الذي دافعت عنه في سنة ١٩٠٠ حينما أخذت على الحكومة تقديم قانون التعليم (Education Bill) إلى البرلمان في سنة ١٩٠٢ بدون استشارة هيئة الناخبين عن طريق حل مجلس العموم وعمل انتخابات جديدة . وفي نوفمبر سنة ١٩١٠ حلت الوزارة الأنكليزية - المؤلفة هذه المرة من حزب الأحرار برئاسة المستر اسكويث - مجلس العموم بالرغم من الأغلبية الكبيرة التي كانت لها في المجلس المذكور لمرض

مسألة إصلاح مجالس المورديات على التاحير . هذه الطريقة (حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة للوقوف على رأى الأمة في مسألة معينة) التى أصبحت قاعدة متبعة فى إنجلترا الآن ^(١) وفى بعض البلاد النيابية البرلمانية الأخرى قد غيرت من « روح » النظام النيابى البحث ومعه . وسمى بعض الكتاب النظام النيابى المحرف هذا - الذى يحافظ على الحكومة النيابية فى شكلها مع تغيير « روحها » وتطبيقها - بالنظام شبه أو نصف النيابى (Regime Semi-Representatif) ^(٢) . ولكن هذه التسمية غير منتشرة . وهنا يجب أن نلاحظ أن الحكومة شبه أو نصف النيابية بالمعنى المتقدم تختلف عن الحكومة نصف المباشرة (Semi-direct) . ففي الحكومة نصف المباشرة نجد - كما قلنا - عناصر جديدة كالاستفتاء (Referendum) على القوانين واقتنى الشعب والاقتراح الشعبى الخ . وهى لا تتفق والنظام النيابى البحث . أما فيما يسمونه بالنظام شبه أو نصف النيابى فلا يوجد شيء من هذا ولا أثر لهذه العناصر . فالنظام النيابى البحث (كما هو الحال فى فرنسا) يودى إلى سيادة البرلمان بينما النظام شبه أو نصف النيابى (كما هو الحال فى إنجلترا الآن) يرمى إلى الحد من سلطة البرلمان ونفوذه وإعلاء شأن الناحين بالألتجاه مكثرة إلى الحل للوقوف على رأى الأمة ^(٣) .

(١) فى أكتوبر سنة ١٩٣٥ حلت الوزارة الائتلافية برئاسة المستر بلديون مجلس العموم وأجرت انتخابات عامة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٥ لمعرفة رأى الأمة فى موضوع الرابع الإيطالى - الحشى

(2) Voir : FAMEIN deux formes de gouvernement, Revue du droit public, Tome I, P. 29; CARRE DE MALBERG, Théorie générale de l'Etat, Tome I P 381-386.

(٣) ولتسبيل فهم المروق بين هذه الأنواع قول (١) إذا كانت السلطة فى يد البرلمان بمعنى أن البرلمان هو الذى يشرع ويقرر بحرية بدون رجوع إلى استفتاء الأمة أو إلى حل المجلس للوقوف على رأيها كلها جدت مسألة هامة ، فالنظام نأى بحث كما هو الحال فى فرنسا . (٢) أما إذا أصبحت القاعدة أن البرلمان القائم ليس له أن يت سمع فى المسائل الهامة المعروضة بل لابد من حل المجلس (البرلمان) وعمل انتخابات جديدة كما جدت مسألة من هذه المسائل للوقوف على رأى الناحين فإن النظام يصح شبه نأى (Semi-representatif) كما هو عليه الحال الآن فى إنكلترا فلن نحارب هذه السنين الأخيرة قد حولت حق الحل عن غرضه الأسلى (وهو نص الرابع بين الوزارة والبرلمان أو بين

٤ - **ملاحظة هامة :** معظم الكتاب لا يفرق بين النظام النيابي البحت

(Régime représentatif pur) كالنظام الفرنسي الذي يسود فيه البرلمان ولا يرجع فيه للشعب إلا في أثناء الانتخابات العامة الدورية لتحديد المجلس النيابي بعد انتهاء مدته، والنظام الذي نعت البعض بنصف النيابي (Semi-représentatif) كالنظام الأنكليزي الذي يستشار فيه الشعب باضطراد عن طريق حل المجلس الشعبي (مجلس العموم) - قبل انتهاء مدته القانونية - ودعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة عامة كلما عرض على البرلمان قانون هام أو مسألة جديدة . وسبب عدم التمييز هو أن الاختلاف بين النظام النيابي البحت والنظام نصف النيابي بالمعنى المتقدم ليس في المصوص الدستورية نفسها بل في كيفية تطبيقها كما قلنا.

وي الواقع « النظام نصف النيابي » ما هو إلا الحالة أو « التطور » الذي وصل إليه تدريجياً النظام النيابي مه في بعض البلاد الديمقراطية وخصوصاً إنجلترا . فلا يجوز حينئذ اعتبار كل من هذين النظامين كنوع مستقل ومعارض تماماً للنوع الآخر بل هما صورتان لنظام واحد : النظام النيابي البحت كالنظام الفرنسي يمثل النظام النيابي في أصله ، والنظام نصف أو شبه النيابي كالنظام الأنكليزي يمثل النظام النيابي بعد تطوره .

٥ - وقد أخذ النظام النيابي ينكش من جهة أخرى تحت تأثير عوامل مختلفة خطيرة . فلصاغة الاقتصادية والمالية التي عمت جميع البلاد بعد الحرب العظمى حتى البلاد التي كانت على الحياد . وانتشار المذاهب الشيوعية والأشتراكية تحت تأثير روسيا البولشفية . وقلق العام الذي يعقب عادة مثل هذه الحروب وتعدد الأحزاب

أحد المجلسين والمجلس الآخر) وأصبح أداة لاستشارة الشعب بدون الرجوع إلى الاستفتاء بمعنى الكلمة (referendum) لأن الناحين في انكلترا لا يصوتون على قانون معروض عليهم بالذات بل يقتصرون على انتخاب أعضاء البرلمان فلا ينجحون إلا الأعضاء المرشحين أو المعارضين للقانون أو للموضوع الذي سيتناقش فيه المجلس الجديد عقب الانتخابات. (٣) أما إذا سمح الدستور باستفتاء الشعب على القوانين بالذات أو أعطى للناخبين حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها الخ . فإن النظام لا يكون نيابياً ولا شبه نيابياً بل شبه مباشر

وتشاحتها في معظم البلاد . كل ذلك قد أدى إلى أزمة الحكم النيابي وحل بعض البلاد على ترك النظام الديمقراطي النيابية واستبدالها بحكومات قوية لا تخضع لرقابة أو برلمان . فظهرت الدكتاتوريات المدنية في إيطاليا وألمانيا وغيرها ، والسكرية في بولونيا وأسبانيا والبرتغال (١) .

حقيقة أن الحياة النيابية لم تعطل كلية في بولونيا ولم يلع البرلمان العام تاماً كما حصل في بعض البلاد الأخرى ولكنه ظل منذ سنة ١٩٢٦ إلى سنة ١٩٣٦ تحت رحمة المارشال جوزيف بيلودسكي (Pilsudski) . لقد أظهر المارشال أكثر من مرة زهده واحتقاره لمركز رئاسة الجمهورية فلم يقبل أن يتولى هذا المنصب حين أنتخب له في ٣١ مايو سنة ١٩٢٦ ولم يبق في رئاسة الوزارة إلا مدة محدودة مكتبياً برئاسة الجيش ووزارة الحرية، ولكنه ما كان يسمح بأن يتولى الوزارة شخص لبس من أنصاره وأتباعه، أو يترك البرلمان ينفذ الحكومة ويناقض أعمالها وقراراتها . فإذا عصى البرلمان أمره أو أظهر شيئاً من الاستقلال أحل جلساته أو ذهب إليه وحسب عليه جام عضبه ، مستصحباً معه أحياناً بعض أعوانه من الصباط ورجال الجيش مشعراً أعضاء البرلمان أنه في قدرته أن يلقي بهم خارج المجلس ويحول مكان اجتماعهم إلى معسكر لجسوده، وصرح بذلك مراراً عديدة في محادثاته مع مكاتبى الجرائد الوطنية والأجنبية . أما أسبانيا فقد عرفت دكتاتورية عسكرية من نوع آخر في عهد الجنرال بريمو دي ريفيرا (Primo de Rivera) . الفى الجنرال البرلمان وحكم أسبانيا عسكرياً منذ سنة ١٩٢٣ إلى أن استقال في سنة ١٩٣٠ . وكان حكمه من الأسباب المباشرة التي أدت إلى إسهيار الملكية وقيام الجمهورية في ١٤ أبريل سنة ١٩٣١ . وهامى الحرب الأهلية طاحنة لا يعلم ماذا تنتهى أبانتصار الثوار وقيام حكومة فاشتية ؟ أم بانتصار خصومهم وتحول أسبانيا كلها إلى جمهورية سوفيتية شيوعية تلقى الوحي من موسكو

(١) عرفت اليونان أكثر من مرة في السنوات الأخيرة الدكتاتورية العسكرية وهي الآن ومنذ أغسطس سنة ١٩٣٦ حاصلة لحكومة ديكتاتورية يديرها رئيس الوزراء الجنرال مكساس بويده الملك . أما الحياة النيابية البرلمانية فمعطلة

وسأليس ؟ وعلى كل حال فلا يتظر أن تعود أسبانيا إلى نظام ديموقراطى يابى ثابت إلا بعد مدة طويلة .

ولكن أهم الدكتاتوريات الحالية وأكبرها أثراً من الوجهة الدستورية هي بلا شك الدكتاتورية الفاشستية في إيطاليا والنازية في ألمانيا . فأر كلا منهما تدعى أنها ليست نظاماً مؤقتاً ، أو ضرورة تزول بزوال الحاجة التي دفعت إليها بل هي نوع حديد للحكم يقدر له أصحابه أنه سيحل محل النظام النيابى البرلمانى الذى أصبح لا يتفق في نظرم مع الظروف الاجتماعية والسياسية المصرية . ولما كان كل من النظام الفاشستى والنظام النازى لا يقوم فقط على نكران الديموقراطية النيابية بل الديموقراطية البرلمانية أيضاً فنسرحي الكلام عنها حتى ندرس النظام البرلمانى ذاته .

الفرع الثالث

الحكومة نصف المباشرة

LE GOUVERNEMENT SEMI - DIRECT

تعريف النظام نصف المباشر وأسباب ظهوره . الحكومة نصف المباشرة هي وسط بين الحكومة المباشرة والحكومة النيابية . وفي الحكومة المباشرة يقوم الشعب بأدارة شئون نفسه ؛ وفي الحكومة النيابية الحقبة يترك الشعب لخواه المنتخبين وحدهم أى المجلس النيابى أو البرلمان أمر الشئون ويتخلى من أحل ذلك تماماً عن استعمال السلطة التي هو مصدرها ، أما في الحكومة نصف المباشرة فأن الشعب لا يترك أموره بيد نوابه أو البرلمان تركاً مطلقاً غير مقيد بل يرجع إليه في بعض الظروف الهامة ليقتضى نفسه بما يرى فيه الأصلاح له ، وعلى أعتبار أنه هو صاحب الشأن ومصدر السلطات .

فالنظام نصف المباشر يقوم على وجود برلمان أو مجلس يابى كما هو الحال في

الحكومة النيابية ولكنه يقرر أن للشعب الحق أصافى رفض القوانين التى يسنها نوابه وأما فى اقتراح ووضع التشريع الذى لم يرض به هؤلاء النواب . ولا تقف رقابة الشعب فى النظام نصف المباشر على القوانين بالذات لتشريع نفسه أو لأقرار ورفض القوانين التى يضعها نوابه ، بل تمتدى رقابته إلى النواب أنفسهم وإلى المجلس النيابى بأجمعه . فىكون له الحق فى أقلية النواب قبل انتهاء مدة بياتهم وفى الاقتراح على حل المجلس النيابى أو البرلمان وعمل انتخابات جديدة قبل إنتهاء الفصل التشريعى (Legislature) وقد أعطت بعض الدساتير الحديثة للشعب حق عزل رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) ذاته ، كدستور ألمانيا الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودستور النمسا الصادر فى أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ ودستور أسبانيا الصادر فى سنة ١٩٣١ .

ففى الدول التى تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تعتبر هيئة الناخبين سلطة راعية بجانب السلطات الثلاثة المروفة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ويؤدى تدخل الشعب أو هيئة الناخبين مباشرة فى الشؤون العامة وفى التشريع على الخصوص مع قيام البرلمان ، إلى التقليل من نفوذ هذا الأخير .

وأن كان النظام نصف المباشر قد أخذ به من قبل - إذ كان معروفا ومطبقا منذ القرن الماضى فى سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية (خصوصاً فى الولايات الخاصة المكونة للاتحاد) - ألا أنه لم ينتشر ويم إلا فى القرن الحالى وعقب الحرب العظمى وفى الدساتير الأوربية الجديدة التى ظهرت حينذاك

والسبب فى ذلك القديوع هو :-

أولاً - أنتشار الديمقراطية والتعليم . لقد أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة وأخذته عنها الأمم الأخرى بعد أن فسرت سيادة الأمة بمعنى سيادة مجمع أفراد الشعب ، ولكن إلى عهد قريب كانت السيادة الحقيقية لنواب الشعب لا للشعب نفسه . أذ كانت وظيفة الشعب فى معظم البلاد الديمقراطية قاصرة على انتخاب الأشخاص الذين يحكمون باسمه وترك الأمر بين يديهم . ولكن مانتشار التعليم والروح الديمقراطية أصبحت الشعوب أو بعبارة أخرى هيئة الناخبين فى كثير من البلاد

التمدينة لا تكتفي بهذا القدر الضئيل من الاشتراك في الحكم ورغبت في الرجوع اليها وأخذ رأيها في الظروف الهامة لتتقضي نفسها .

ثانياً - ساعد أيضا على ذبوع النظام نصف المباشر في الوقت الحاضر الرعية في إصلاح عيوب النظام الباني البحت التي أظهرتها تجارب السنين ووضع حد لسلطة البرلمان ونموذته .

ومندرس أولا مظاهر النظام أو الحكومة نصف المباشرة ، ثم تطبيقها في بعض الدساتير (سويسرا والولايات المتحدة على الخصوص مع الإشارة الى بعض البلاد الأخرى) ، ثم مزايا وعيوب هذا النظام ، وأخيراً الديمقراطية نصف المباشرة والدستور المصري .

١ - مظاهر الحكومة نصف أو شبه المباشرة .

مظاهر الحكومة شبه المباشرة هي الآتية -

- ١ (الاستفتاء الشعبي (Referendum Populaire)
- ٢ (الفيتو الشعبي (Veto Populaire)
- ٣ (الاقتراح الشعبي (Initiative Populaire)
- ٤ (وحق أقلية النائب (Recall)
- ٥ (وحق الاقتراع على حل البرلمان (Dissolution par voie populaire)
- ٦ (أو على عزل رئيس الدولة (في الدول ذات النظام الجمهوري)^(١) .

ونلاحظ أن الاستفتاء أما أن يكون على مشروع قانون وهو الاستفتاء التشريعي أو على أي قرار أو خطة اتخذتها أو تريد أن تتخذها الحكومة . ولا تأخذ الدساتير بجميع هذه المظاهر دفعة واحدة في العادة بل يظهر أو أكثر منها . وبعض هذه المظاهر لا تتعارض مع النظام النيابي البحت تعارضا كبيرا كحق أقلية النائب أو الاقتراح الشعبي على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الجمهورية . وبعضها يتعارض تعارضا

(١) أكثر الكتاب الدستورين لا يدخلون في النظام نصف المباشر ألا المظاهر الثلاثة الأولى فقط (الاستفتاء والعزو الشعبي والاقتراح الشعبي)

ظاهراً مع النظام النيابي البحث كالأستفتاء والاعتراض والاقتراح الشعبي . وسنتكلم عن كل مظهر من المظاهر الخمسة الأولى أما المظهر السادس فقد سبق الكلام عنه (١).

١- الاستفتاء التشريعي (Referendum Legislatif) : يصح البرلمان القوانين كما هو الحال في النظام النيابي ولكن لا يصح القانون تلماً وملزماً قانوناً أى نافذاً إلا إذا قبله الشعب . وعليه يعرض التشريع القدي وافق عليه البرلمان على الشعب أو عبارة أخرى على مجموع الناخبين ليقرروا رفضه أو قبوله . ويمكن تشبيه الاستفتاء التشريعي بحق التصديق (Droit de sanction) القدي تعترف به بعض الدساتير الملكية لمثل (كدستور بلجيكا ورومانيا مثلاً) فإن القانون لا يصبح نافذاً في هذه الحالة إلا بعد أن يصدق الملك عليه . كذلك الحال في الاستفتاء التشريعي فإن « القانون » القدي يوافق عليه البرلمان لا يصبح قانوناً بمعنى الكلمة إلا بعد أن يقره الشعب . أما قبل ذلك فهو مجرد مشروع فقط (Simple projet) ولكن هناك أنواعاً من الاستفتاء التشريعي أقل قوة مما تقدم كما سنرى . ويطلقون على الاستفتاء التشريعي في سويسرا وبعض البلاد كلمة (Plebiscite) ولكن هذه الكلمة لها معنى خاص في بعض البلاد الأخرى كفرنسا وألمانيا الحالية . ففي فرنسا تعيد كلمة (Plebiscite) إلى الأذهان ما كان متبعاً في مدة الأمبراطورية الأولى والثانية أى في عهد نابليون الأول والثالث . إذ كان الشعب لا يدعى بقصد التصويت على القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية فحسب بل لإظهار ثقته أو عدم ثقته بالأمبراطور عن طريق الموافقة أو عدم الموافقة على التشريع الصادر منه أو القرار الذي اتخذ . فقد استغنى نابليون بونابرت الشعب الفرنسي في جعل القنصلية مدى الحياة (Consultat à vie) ثم في إقامة الأمبراطورية فأفتى بها على التعاقب .

وفي ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ بعد أن حل رئيس الجمهورية لوى نابليون بونابرت المجلس التشريعي (Le Corps législatif) طلب إلى الأمة أن تخوض إليه سلطة كاتبة لوضع دستور جديد حسب القواعد التي ذكرها في مشوره (٢ ديسمبر) فوافقت

(١) انظر الفصل الثالث . الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية .

الامة على ذلك بأغلبية ساحقة (٠ - ٧٥٠٠ صوتاً). وفي نوفمبر سنة ١٨٥٢ أستمعني الشعب في مسألة إقامة النظام الامبراطوري مكان الجمهورية فوافق. واستفتاء آخر في دستور الامبراطورية الذي وضع في سنة ١٨٧٠ والذي لم يمش سوى ثلاثة أشهر نظراً لقبام الحرب الفرنسية الألمانية وأنهيار الامبراطورية الفرنسية الثانية (Second Empire) ضد هزيمة سيدان. وظهر من الأمثلة المتقدمة أن الاستفتاء لم يكن إلا سلاحاً في يد الامبراطور لتقوية مركزه ولتعزيز سلطته المطلقة.

وهذا هو الحال في ألمانيا النازية فإن الزعيم هتلر لجأ أكثر من مرة إلى استفتاء الشعب (Plebiscite) لا للحصول على موافقة على تشريع معين أو لأشراكه في وضع هذا التشريع، بل لمعرفة مبلغ ثقة الشعب به، والاستناد على هذه الثقة لتقوية مركزه في الخارج وفي الداخل. وقد نظم هذا الاستفتاء وقرره قانون صادر من «الريش» في ١٤ بوليه سنة ١٩٣٣ جاء في المادة الاولى منه ^(١) «لحكومة الريش أن تستعني الأمة لمعرفة ما إذا كانت توافق أم لا على الاحكامات (Mesures) التي تتخذها الحكومة. ويصح أن يشمل هذا الاستفتاء قانوناً (Loi) من القوانين». وظهر من هذا النص أن الاستفتاء أو بعبارة أصح الـ (Plebiscite) ليس قاصراً على القوانين فقط بل قد يقع على أي قرار أو احراء تتخذها حكومة الريش. فثلاً لما أعلنت الحكومة الألمانية خروج ألمانيا من عصبة الأمم في ١٤ أكتوبر سنة ١٩٣٣ قرر الزعيم هتلر ^(٢) استفتاء الشعب لمعرفة ما إذا كان موافقاً على هذا القرار أم لا. وبالطبع جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لقرار الحكومة. هذا النوع من الاستفتاء لا يقصد به تأييد الديمقراطية بأشراك الشعب في الوظيفة التشريعية بل تأييد سلطة الحاكم الفرد سواء كان امبراطوراً، كما كان الحال في فرنسا في القرن الثامن، أو دكتاتوراً، كما هو الحال في ألمانيا الحالية.

(١) أنظر Annuaire de l'Institut International de droit public 1934 P. 85

(٢) وكان الزعيم هتلر في ذلك الوقت مستشاراً للريش معط أد كان المارشال هينريخ رئيس الجمهورية لا يزال على قيد الحياة ومضى ٢ أغسطس سنة ١٩٣٤ وبعد هذا التاريخ أصبح أدولف هتلر رئيساً للدولة الريش وللحكومة معاً

أما الاستفتاء التشريعي كظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فهو يستدعي كما قلنا موافقة الشعب أو هيئة الناخبين على التشريع الصادر من البرلمان حتى يصح هذا التشريع قانوناً «فدأ» (وهذا أهم أنواع الاستفتاء) أو استشارته في هذا التشريع على الأقل (الاستفتاء الاستشاري). فالاستفتاء التشريعي على أنواع : ١) من حيث ميعاده فقد يستفتى الشعب على مشروع قانون كامل صادر من البرلمان وهذا هو العالب ويسمى الاستفتاء في هذه الحالة بالفرنسية *Referendum post-legislatif* وقد يستفتى على المبدأ نفسه قبل أن يوضع في صيغة قانون كأن ترى الحكومة أو السلطة التشريعية مثلاً من المستحسن استشارة الشعب عما إذا كان من الضروري سن قانون في مسألة معينة قبل البدء في وضع هذا القانون، فإذا وافق الشعب على ذلك قامت السلطة التشريعية بوضع القانون المذكور. وهذا الاستفتاء كما نرى سابق على القانون ولذلك يسمونه (*Referendum Antérieur*) .

(٢) ومن حيث موضوعه قد يكون الاستفتاء التشريعي قاصراً على القوانين الدستورية (*Referendum Constituant*) فلا ينفذ تعديل الدستور في هذه الحالة إلا بعد موافقة الشعب. أو يمتدّها إلى القوانين العادية (*Referendum législatif*) وهذا أكثر تقيداً للسلطة البرلمانية إذ تصبح موافقة الشعب ضرورية ليس فقط لتعديل الدستور بل أيضاً لسن القوانين الأخرى .

(٣) ومن حيث قوته قد يكون ملزماً (*obligatoire*) بمعنى أن نتيجة الاستفتاء تلزم البرلمان أو الحكومة. أو استشارياً (*Referendum de consultation*) وحينئذ لا يلزم البرلمان أو الحكومة نتيجة الاستفتاء وتكون له قيمة استشارية فقط. ولكن يلاحظ أنه في الدول الديمقراطية لا يصح إهمال إرادة الشعب. فإدما ما أمتشیر الشعب في موضوع وأبدى رأيه فيه وحب على الحكام الخضوع لهذا الرأي .

(٤) وأخيراً ينقسم الاستفتاء من حيث ضرورته إلى إجباري (*Obligatoire*) وأختياري (*Facultatif*) في الحالة الأولى يكون البرلمان ملزماً بتقصى نص الدستور وبدون توقف ذلك على أي إرادة أخرى بمرس القانون على الشعب لأخذ موافقته

عليه . وفي الحالة الثانية يجمل الدستور عرض القانون للاستفتاء أو عدم عرضه متوقفاً على إرادة البرلمان نفسه (أى يترك الدستور البرلمان حراً في استفتاء الشعب أو عدم استفتاءه حسبما يرى) ، أو على إرادة عدد من أعضائه الثلث أو الربع مثلاً ، أو على رغبة الحكومة ، أو المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) إذا كانت البرلمان مشكلاً من مجلسين ، أو على طلب عدد معين من الشعب يحدده الدستور (بصحة آلاف من الناحين عادة) . وفي هذه الحالة الأخيرة - عرض القانون على الاستفتاء بناء على طلب بعض الناحين - يشبه الاستفتاء التشريعي حق الفيتو الشعبي الذي سنكلم عنه .

٢ - الفيتو الشعبي (Veto Populaire) : معنى ذلك أن لعدد معين من الناحين الحق في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان على شرط أن يستعملوا حقهم في الاعتراض (Droit de Veto) في مدة معينة من تاريخ نشر هذا القانون . ولا يترتب على الاعتراض الشعبي المذكور سقوط القانون في الحال بل فقط ضرورة عرضه على مجموع الناحين بطريق الاستفتاء . فالاعتراض الشعبي يؤدي حتماً إلى استفتاء الشعب . وبلا حظ أن القانون يعتبر تاماً من الوجهة التشريعية بمجرد موافقة البرلمان والحكومة عليه فهو ليس مجرد مشروع يحتاج لتصديق الشعب بل قانوناً بمعنى الكلمة ، وينفذ صلاً إذا انتهت المدة المحددة بدون أن يستعمل الناحيون حقهم في الاعتراض . فإذا استعملوا هذا الحق في المدة القانونية توقف نفاذ القانون أو سقوطه على نتيجة الاستفتاء العام . فإذا قضى الشعب ضد وأصبح كل اعتراض عليه بعد ذلك لا قيمة له . وإذا رفضه الشعب سقط القانون .

وعند فرز الأصوات يعتبر المتنوعون عن التصويت عادة كواقين على القانون فيجب إذن أن تكون أصوات المعارضين له وقت الاستفتاء أكبر من عدد الواقين والممتنعين معاً أي أن تترفع على الرضا أكثرية الناحين المقيدين ومن هذه الوجهة يتميز الفيتو أو الاعتراض الشعبي عن الاستفتاء الاختياري المطلق على إرادة الناحين فإن المتنوعين في هذه الحالة لا يعتبرون واقين . ولكن هذه القاعدة في عد

الأصوات ليست متبعة دائماً ولذا يصعب التمييز بين التفتو الشعبي وبين الاستفتاء المذكور الملحق على إرادة الناخبين^(١).

٣ - الاقتراح الشعبي (Initiative populaire) : في الاستفتاء الشعبي (Referendum législatif) يستعفى الشعب على مشروع قانون صادر من البرلمان وموافقة الشعب ضرورية إذا ما استعفى لتحويل هذا المشروع إلى قانون ، وفي الاعتراض الشعبي يعترض عدد من الناخبين على قانون صادر من البرلمان وقد يؤدي ذلك في نهاية الأمر إلى رفض هذا القانون. وفي كلتا الحالتين البرلمان هو الذي يشرع، ويقتصر تدخل الشعب على الموافقة أو الاعتراض أو الرضا . أما الاقتراح الشعبي فإنه يعترف للناخبين بأكثر من ذلك . فأفراد الشعب هم الذين يقومون بوضع مشروع القانون ويصبح البرلمان ملزماً بمناقشته . وطريقة ذلك أن يقدم عدد معين من أفراد الشعب العاملين (الناخبين) يحدده الدستور مشروع قانون ممصفاً عليه منهم وحيث يصحح البرلمان ملزماً قانوناً بمناقشة هذا المشروع والبت فيه فإذا قبله كان بها وصدر وإذا رفضه فإن الدساتير تنص عادة على ضرورة الرجوع إلى الشعب لاستفتاءه . ونسمح بعض الدساتير للبرلمان في هذه الحالة بأن يقدم مشروعاً آخر (contre-projet) غير المشروع الذي رفضه هو حتى يختار الشعب بين هذين المشروعين.

(١) في الواقع الفرق بين الاعتراض الشعبي veto populaire والاستفتاء الاختياري الملحق على طلب الناخبين ، طرى أكثر منه على كلتا الحالتين لا يعرض القانون على الشعب إلا إذا طلب ذلك عدد معين من الأفراد العاملين . وعلى العكس نجد أن الفرق بين الاعتراض الشعبي والاستفتاء الإجباري ، ظاهرة جلية . هي الاستفتاء الإجباري لا بد من تدخل الشعب وموافقه حتى يصح التشريع الصادر من البرلمان قانوناً . أما في نظام الاعتراض الشعبي فهوافة الشعب غير ضرورية بل يسفى عنها نهائياً إذا انتهت المدة التي حددها الدستور بدون حصول إعراس أو إذا كان عدد المترصين أقل من العدد الذي يشترطه الدستور ومن جهة أخرى فالتشريع الصادر من البرلمان في نظام الاستفتاء الإجباري لا يعتبر قانوناً بل مشرع قانون حتى يوافق عليه الشعب . أما في نظام التفتو الشعبي هذا التشريع قانون تام غاية الأمر أنه لا ينفذ حتى ينتهى مدة الاعتراض .

أى أن الحكم النهائي في حالة رفض البرلمان للأقتراح الشعبي المقدم إليه هو لمجموع الناخبين. فالأقتراح الشعبي كالتبني الشعبي يؤدى إلى نهاية الأمر إلى إسقاط الناخبين.

والأقتراح الشعبي على نوعين . فقد يشترط الدستور أن يكون الاقتراح المذكور في شكل مشروع قانون وافى كامل (Initiative formulée) وقد يكون الاقتراح الشعبي قاصراً على المسألة أو الفكرة فقط ويترك للبرلمان وضعها في صيغة قانون . فالقانون في هذه الحالة الأخيرة يكتبون بأن يطلبوا من البرلمان التشريع في مسألة معينة بدون أن يقوموا أنفسهم بوضع مشروع هذا القانون ولهذا يسمى هذا النوع (Initiative non formulée ou "par motion") . والأقتراح الكامل يقتضى خبرة فنية لا تتوفر عادة في مجموع الناخبين .

ملاحظة هامة : - معظم الدساتير التي تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تستثنى من قاعدة تدخل الشعب في التشريع بطريق الاستفتاء أو الاعتراض أو لأقتراح مسائل مهمة كالجزائية والقوانين المقررة للضرائب أو المعلقة للأحكام العرفية أو الخاصة بالمحافظة على الأمن العام أو التي يقرر البرلمان أنها مستعجلة ، والمعاهدات الدولية ، وتختلف هذه المسائل المستثناة باختلاف الدساتير (راجع مثلاً مواد ٢٣ من دستور ولاية باد ، ٢١ مارس سنة ١٩١٩ . و ٧٧ مقرة ١ من دستور بافاريا ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . و ٣٧ من دستور ساكس ، أول نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ومادة ٣٦ من دستور ورنبرج . و ٣٤ من دستور استونيا ، ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ . و ٧٣ من دستور لتوانيا ، ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ . و ٤٧ من دستور آرلندا الحرة ، ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٢)

٤ - اقالة النائب بمعرفة الناخبين (Révocation ou recall) - هذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر منتشر في الولايات المتحدة الأمريكية إذ أخذت به ثلث الولايات المتحدة للاتحاد كدستور كاليفورنيا (١٩١١) ولويس انجلوس (١٩٠٣) وواشنطن (١٩٠٦) وأوريجون (١٩٠٨) وثوت داكوتا وتكساس وايداهو ومياداهو . وهو ينتشر بالتدريج في الحكومات القريبة من الولايات المتحدة

الامريكية Par - west . فتسمح دستاير هذه الولايات للناخبين بعزل أو إقالة Recall نائب أو أكثر . وفي الواقع لا يطبق ذلك على أعضاء المجالس التشريعية فقط بل على جميع الموظفين والقضاة الذين يمينون بطريق الانتخاب . فإذا تقدم طلب بهذا الشأن من خمس أو ربع الناخبين في دائرة من الدوائر وحسب إعادة الانتخاب في هذه الدائرة . ويجوز للنائب أو الموظف المقال recalled ان يدخل المعركة الانتخابية من جديد وله ان يدافع عن نفسه أمام هيئة الناخبين ، ويسمح له عادة بأن يضع ملخص دفاعه على ورقة التصويت نفسها . فإذا أعيد انتخاب النائب (أو الموظف) المطعون فيه تحمل اللاحون الذين اقترحوا عزله مصاريف إعادة انتخابه كعزاء لهم . ولذلك يكلفهم القانون حين تقديم طلبهم هذا بأيداع كفالة مالية .

وبلاحظ مما تقدم أنه ليس هناك عزل أو إقالة بالمعنى الصحيح في الولايات أو المقاطعات المتقدمة ، بل هناك فتح جديد لباب الانتخابات قبل انتهاء مدة النائب الذي يحق له أن يرشح نفسه من جديد . وإنما أستمطنا كلمة عزل أو إقالة لذبوعها بالرغم من أنها لا تؤدي تماماً للمنى المطلوب .

٥ - الحل الشعبي dissolution populaire — يختلف الحل الشعبي عن إقالة النائب بحرفة اللاحين السابق الكلام عنها فالإقالة illecall لا تشمل إلا نائباً واحداً أو عدداً قليلاً من النواب . أما الحل الشعبي فينصب على المجلس كله . وتختلف طريقة تنظييه باختلاف الدساتير ولكن الفكرة واحدة في جميعها : لعدد معين من الناخبين يحدده الدستور أن يطلب حل المجلس النيابي كله وحينئذ يعرض الأمر على الشعب فأذا وافقت أغلبية المصوتين أو أغلبية الناخبين جميعهم على هذا الاقتراح أمحل المجلس القائم ووجب عمل انتخابات جديدة . ونظراً لخطورة هذا القرار فأب بعض لدساتير لا تكفى بأغلبية المصوتين (Voitants) بل تشترط أغلبية الناخبين جميعهم وبعضها يكفى بأغلبية المصوتين على شرط أن يكون عدد الأشخاص الذين أشتركوا في التصويت على الحل كبيراً . وقد أخذ بطريقة الحل الشعبي dissolution Populaire هذه بعض المقاطعات السويسرية كقanton برن (دستور ٤ يونيو سنة ١٨٩٣)

وأر حوفي Argovis (دستور سنة ١٨٨٥) وشافهوس Schaffhouse (دستور سنة ١٨٧٦) وتور حوفي Thurgovie (دستور سنة ١٨٦٩) وسولور (Soleure) ولوسرن (Locerne) (دستور سنة ١٨٧٥) . فنص دستور مقاطعة برن مثلاً (مادة ٢٢) على أنه يجب تجديد المجلس النيابي (Grand Conseil) تجديداً كلياً غير عادي (وينتخب هذا المجلس عادة لمدة أربع سنوات) إذا ما طلب الشعب وأقترح عليه . ويجب على المجلس النيابي أن يأمر بهذا الاقتراح إذا طله ١٢٠٠٠ من الناخبين . وينص دستور مقاطعة سولور (Soleure) أن للشعب في أي وقت أن يعزل المجلس النيابي (Conseil National) ، فإذا ما طلب ذلك ٤٠٠٠ ناخب على الأقل وحب عرض الأمر على مجموع الناخبين في مدة الأربعة أسابيع التي تلي وصول إعضات الطالبين .

وقد قدمت عدة إقتراحات ترمي إلى تطبيق الحل الشعبي على البرلمان لاتحادى نفسه (L'Assemblée Fédérale) ولكنها لم تحقق للآن .

وبعد الحرب العظمى أخذت بهذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور بافاريا . وباد . وبروسيا . وسا كس . وورتمبرج Wurtemberg . فنص دستور بافاريا (الصادر في ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٣٠) أنه إذا طلب خمس الناخبين على الأقل حل المجلس النيابي وجب استفتاء الشعب في هذه الحالة . ولا يحدث الاقتراح أثره إلا إذا كان النصف على الأقل من الناخبين قد اشترك فيه وقرر الحل بأغلبية الثلثين على الأقل للأصوات الممتدة . وتنص المادة ٤٦ من دستور باد Bado (الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩١٩) أنه يجب على مجلس الوزراء أن يقرر حل المجلس النيابي قبل انقضاء فصله التشريعي إذا طلب ذلك ٨٠٠٠ من الناخبين وصادق على هذا الطلب أغلبية الناخبين . وجاء في دستور بروسيا (الصادر في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مواد ٦ و ١٤) أنه يجب حل المجلس إذا طلب ذلك خمس الناخبين ووافق على هذا الطلب أغلبية الناخبين . ونص دستور ساكس Saxo (الصادر في ١ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٣٦) على أنه إذا طلب عشر عدد الناخبين المقيدين وقت الانتخاب السابق للمجلس النيابي الاقتراح على حل المجلس

وجب على الوزارة استفتاء الشعب ، واشترط لحل المجلس في هذه الحالة اشتراك نصف الناخبين وموافقة أغلبية الصوتين . وأخيراً نص دستور ورتمبرج (الصادر في ٢٥ سبتمبر سنة ١٩١٩ مادة ١٦) أنه يجوز حل المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي بواسطة الاقتراع الشعبي ويجب أن يعرض على الشعب حل المجلس إذا طلبه الورداء أو خمس الناخبين المقيدون وقت الانتخاب الأخير للمجلس النيابي .

حقيقة أن هذه المساتير الألمانية قد أصبحت الآن في خبر كان ولكما أشرنا إليها لبيان مقدار انتشار هذا المظهر من مظاهر النظام نصف أو شبه المباشر عقب الحرب الكبرى وليان كيفية تنظيمه تنظيمًا عمليًا . وقد ذهب بعض المساتير كدستور أستونيا مثلاً الصادر في ١٥ يويه سنة ١٩٢٠ إلى أبعد مما تقدم إذ قرر أنه ليس هناك من ضرورة لأن يطلب الشعب حل مجلس النواب ويقترح على ذلك ، بل ينحل المجلس المذكور من نفسه إذا رفض الشعب (عند استفتاءه) قانوناً أقره المجلس النيابي أو وافق على قانون رفضه هذا المجلس ^(١) .

ب - النظام شبه المباشر في سويسرا والولايات المتحدة والبيرو الأخرى

١ - سويسرا لا يمكن الكلام عن النظام شبه المباشر بدون الإشارة إلى البلاد السويسرية . فليست سويسرا موطن الديمقراطية المباشرة لحسب بل هي أيضاً موطن الديمقراطية شبه المباشرة وقد مهدت الأولى السبيل للثانية . ولا يقتصر الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة على المقاطعات (Cantons) وحدها بل يشمل أيضاً الاتحاد نفسه (Etat Fédéral) . ظهر النظام شبه المباشر في سويسرا منذ بداية القرن التاسع عشر تحت تأثير تعاليم روسو والثورة الفرنسية ، ومن ذلك الوقت أخذ هذا

(١) مادة ٣٢ من دستور أستونيا ١٩٥٠ يويه سنة ١٩٢٠ . إذا رفض الشعب قانوناً أقرته الجمعية الوطنية (مجلس النواب) أو وافق على قانون رفضته هذه الجمعية وجب الشروع في انتخابات جديدة في ظرف ٧٥ يوماً على الأكثر من تاريخ الاستفتاء العام .

النظام يتطور ويتقدم بسرعة كبيرة في هذه البلاد . ظهر أولاً في المواد أو المسائل الدستورية ثم تناول القوانين العادية ، مبتدئاً بالمقاطعات ثم الدولة الاتحادية نفسها . والآن لا يوجد مقاطعة واحدة من المقاطعات السويسرية الـ ٢٢ تأخذ بالنظام النيابي البحت .

وأم مظاهر النظام شبه المباشر في سويسرا في الوقت الحاضر الأستفتاء الشعبي التشريعي (Referendum populaire) والأعترض أو الفيتو الشعبي Veto populaire والأقتراح الشعبي Initiative populaire :

(١) الاستفتاء الشعبي Referendum في سويسرا : طبق أولاً فيما يتعلق بالقوانين الدستورية ثم على القوانين العادية . فجميع دساتير الاتحاد السويسري منذ سنة ١٧٩٨ (إلا دستور واحد هو دستور سنة ١٨٠١) لم تنفذ إلا بعد عرضها على الشعب وموافقته عليها . وبحسب الدستور الحالي (دستور سنة ١٨٧٤) لا يمكن تعديل الدستور الاتحادي أو دساتير المقاطعات تعديلاً جريئاً أو كلياً بدون أخذ موافقة الشعب (الناحين) على هذا التعديل (راجع مواد ٦ و ١٢٣ من دستور سنة ١٨٧٤)^(١) فالأستفتاء إذاً إجباري في المسائل الدستورية .

أما استفتاء الشعب على القوانين العادية فليس عاماً ولا شاملاً كما هو الحال بالنسبة للقوانين الدستورية . ففي بعض المقاطعات فقط كقاطعة بال . وأرحوئي . وترجوئي . وزيورخ . وشويترز Schwyz يستفتي الشعب أيضاً في القوانين العادية ، ومعنى ذلك أن قوانين هذه المقاطعات لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب ولا يكتفى باقتراح المجلس التشريعي وحده عليها . ومع ذلك فجميع التشريعات التي تصدر من هذه

(١) بحسب المادة ٦ من دستور سنة ١٨٧٤ لا يضمن الاتحاد للمقاطعات دساتيرها إلا إذا وافق على هذه الدساتير الشعب في كل ولاية وكان له الحق في تعديلها إذا طلت ذلك أغلبية المطلقة . وبحسب المادة ١٢٣ من الدستور الاتحادي لا يصح تعديل هذا الدستور تعديلاً جريئاً أو كلياً إلا إذا وافق على ذلك أولاً أغلبية الناحين وثانياً أغلبية المقاطعات .

المجالس التشريعية لا تعرض على الشعب لأنهم يفرقون هناك بين القوانين *Lois* والقرارات *Arrêts* . فالأولى لا تعتبر عامة وناقذة إلا إذا وافق عليها الشعب . والثانية يكفي فيها موافقة المجلس النيابي . وهناك مسائل هامة مستثناة من الاستفتاء في هذه الولايات كالقوانين المتعلقة والميزانية ولو أن بعض هذه الولايات يستفتي الشعب في الميزانية في حالة زيادة المصروفات زيادة كبيرة .

(٢) الفبر الشعبي في سويسرا : بينما نص دساتير بعض المقاطعات وهي السابق ذكرها على ضرورة استفتاء الشعب على القوانين العادية معني أن هذه القوانين لا تصح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب صراحة ، تكتفي المقاطعات الأخرى بإعطاء الشعب فقط حق الاعتراض على القوانين . فإذا لم يستعمل الشعب حق الفيتو أو الاعتراض هذا أصبحت القوانين نافذة من نفسها بدون حاجة إلى موافقة عليها . ومن المقاطعات التي تكتفي بحق الاعتراض الشعبي لوسرن . وجيب . ونيوشاتل . وفي نيوشاتل مثلا لا تعرض قوانين المقاطعة على الاستفتاء إلا إذا اعترض عليها ٣٠٠ مواطن . أما في جيب فيجب أن يحصل الاعتراض من ٣٥٠ شخص . وفي لوسرن من ٥٠٠ . وقد أخذ بهذا الحل أيضاً الدستور الاتحادي نفسه فلا تعرض قوانين *(Lois)* الدولة الاتحادية على الشعب ليقراها أو يرفضها إلا إذا طلب ذلك ٣٠٠٠٠ من أفراد الشعب الماملين ، أو طلبة ثمانية دويلات *(Cantons)* . وكذلك الحال فيما يتعلق بالقرارات *Arrêts* الخاصة بالدولة الاتحادية إذا كانت هذه القرارات ذات صبغة عامة وغير مستعجلة (مادة ٨ من الدستور الاتحادي) . وهذا هو الحال أيضا فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية .

أستفتاء الشعب على المعاهدات : إلى عهد قريب كانت المعاهدات التي يبرمها الاتحاد من اختصاص البرلمان الاتحادي والمجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) وحدهما بدون تدخل من الشعب ، ولكن في ٢١ يناير سنة ١٩٢١ عدلت المادة ٨٩ من الدستور الاتحادي (بناء على اقتراح شعبي أقره الشعب السويسري بأغلبية ٣٥٠٠٠ صوتا ضد ١٦٠٠٠٠ و ٢٠ مقاطعة ضد ٢) وأصبح الآن من الواجب

أن يعرض على الشعب ، لأخذ رأيه فيه أن قبولاً وأن رفضاً ، كل ما يتعلق بالمعاهدات الدولية التي تبرم لأجل غير مسمى أو لمدة تزيد عن ١٥ سنة ، وذلك فيما إذا طلبه ثلاثون ألفاً من أفراد الشعب العاملين *Citoyens* أو طلبته ثمانية مقاطعات . وهذا توسع في النظام شبه المباشر إذ أن العلاقات الخارجية عادة نظراً لدقتها تعتبر من المسائل التي لا يستثنى فيها مجموع الشعب بل تترك لتقدير نوابه . ويرجع هذا التعديل في دستور الاتحاد السويسري إلى الاستياء العام الذي أعقب مصادقة البرلمان الاتحادي على معاهدة سان جوتار بين سويسرا وألمانيا وإيطاليا التي قيدت من سلطة الاتحاد فيما يتعلق بتعريف السكك الحديدية . لذلك عزم الشعب ألا يترك السياسة الخارجية يتولاها نوابه وحدهم . وقد استعمل الشعب السويسري حتى هذا في رقابة السياسة الخارجية مرفص مثلاً بعض معاهدات دولية أمضاها الاتحاد . ففي ١٨ فبراير سنة ١٩٢١ رفض الناخبون بأغلبية ١٤٠٠٠ صوتاً ضد ٩٣٠٠٠ الاتفاق السويسري الفرنسي الخاص بالمناطق الحرة (*Les zones franches*) .

(٣) الاقتراح الشعبي في سويسرا : — أما المظهر الثالث من مظاهر الديمقراطية

نصف المباشرة في سويسرا فهو حق الشعب في اقتراح القوانين (*Initiative populaire*) وهذا الحق مسلم به فيما يتعلق باقتراح القوانين الدستورية (دساتير المقاطعات ودستور الاتحاد نفسه) فنص المادة السادسة من الدستور الاتحادي الحالي أن للشعب في كل مقاطعة أن يقترح تعديل دستور هذه المقاطعة تعديلاً كلياً أو جزئياً وكان هذا النص موحوداً في دستور سنة ١٨٤٨ . والاقتراح الشعبي مأخوذ به فيما يتعلق بالدستور الاتحادي أيضاً، فيحور ٥٠٠٠٠ من الأفراد العاملين أن يقترحوا عرض مسألة تعديل الدستور الاتحادي تعديلاً كلياً على الشعب ليأخذ رأيه فيها ، ومنذ سنة ١٨٩١ يجوز ٥٠٠٠٠ من الأفراد العاملين أن يقدموا اقتراحاً مكتوباً بتعديل بعض مواد الدستور (مادة ١٢١ من دستور الاتحاد) . فإذا كان الاقتراح المقدم كاملاً أي في شكل مادة أو مواد كاملة الصيغة ، تعرض هذه المواد على الشعب وعلى المقاطعات للاستفتاء ، وإذا كان البرلمان الاتحادي ضد هذا المشروع فله أن يصحح الشعب

يرفضه أو يقدم في الوقت نفسه مشروعا آخر (Contre-projet) ولشعب أن يختار بين الاثنين (١).

الاقتراح الشعبي والقوانين العادية : ولكن دستور سنة ١٨٧٤ وهو الدستور الحالي لم يعط للشعب حق اقتراح القوانين الاتحادية العادية (Lois fédérales) بخلاف الحال في بعض المقاطعات. فبحسب دستور مقاطعة برن يجوز لـ ١٢٠٠٠ مواطن اقتراح القوانين العادية . وفي مقاطعة جنيف يجوز لـ ٣٥٠٠ شخصا استعمال هذا الحق.

(٤) الحل الشعبي : المظهر الرابع من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة في سويسرا هو حق الحل الشعبي إذ سبق ان رأينا ان بعض دساتير المقاطعات السويسرية (برن . ارحوئي . شافهوس . ترحوئي . سولور . لوسرن .) تقرر هذا الحق ، فبفضل المجلس النيابي اذا وافق على ذلك الشعب (الناخبون) بناء على الاقتراح المقدم من بعضهم (بضعة آلاف عادة . ١٢٠٠٠ في مقاطعة برن ، ٤٠٠٠ في مقاطعة سولور . . الخ) .

٢ - النظام شبه أو نصف المباشر في الولايات المتحدة الأمريكية : ذاعت الحكومة شبه المباشرة في الولايات المكونة لاتحاد أمريكا الشمالية خصوصا منذ اوائل القرن الحالي وكان ذلك بقصد القضاء على عيوب النظام النيابي التي ظهرت هناك . لقد كان استفتاء الشعب في المسائل الدستورية معروفا في الماضي ولكن أصبح استفتاء الشعب على القوانين العادية ايضا شائعا الآن . واخذت بعض هذه الولايات بالاقتراع الشعبي وصار في بعضها للناخبين الحق في أقلية النائب عنهم بل وفي الماء احكام المحاكم Recall des décisions judiciaires وهو تطبيق غريب للحكومة شبه المباشرة فيما يتعلق بالوظيفة القضائية . ولكن

(١) اما اذا كان الاقتراح الشعبي غير كامل (non formulée) ولم يوافق عليه البرلمان الاتحادي فتمرض مسألة تعديل الدستور تعديلا جريا على الشعب للاستفتاء فادواته على التعديل اعلى المصوتين وجب على البرلمان تعديل الدستور بالكيفية التي ارادها الشعب

استمر الاتحاد نفسه يبدأ عن هذه الحركة فهو لا يعرف للآن النظام شبه المباشر الذي ظل قائماً على الولايات وحدها . والسبب في التجاء الولايات الى الحكومة نصف المباشرة منذ اوائل القرن الحالى لا يرجع لتحقيق نظريات فلسفية كبداً سيادة الشعب مثلاً ، بل على الخصوص لضرورة العملية التي ظهرت فيها . أثبتت التجربة ان أعضاء المجالس النيابية في الولايات يل والقضاة أنفسهم كثيراً ما يكونون في قبضة رجال المال والأعمال والشركات التجارية والصناعية والمالية التي تتمتع في أمريكا بعمود لا تعرفه مثيلاتها في البلاد الأخرى . أصبح لبعض هذه الشركات سلطة كبيرة على أعضاء المجالس النيابية في الولايات بحيث يمكنها الحصول على التشريع الذي تريده أو استبعاد القوانين التي ترى أنها مخالفة لمصالحها . كل ذلك بالطبع على حساب المصلحة العامة . فأذا لم تنجح أمام النواب فأمامها القضاة . والقضاة في كثير من الولايات معينون بالانتخاب ولذا فانهم يخضعون بسهولة للمؤثرات السياسية والمالية .

أزاء هذه الفضايح المتكررة سعى الشعب في هذه الولايات الى تقييد سلطة المجالس النيابية الى أقصى حد ممكن ومن هنا نشأت فكرة إعطاء الناخبين الحق في عزل أو طلب إعادة انتخاب النائب أو الموظف المنتخب Recall de l'élu . ولكن بما أن عزل النائب أو المنتخب لا يستدعي دائماً أن يكون خلفه أفضل منه لذلك وحد أن خير طريقة لتلافى الضرر هي الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي وأشرالك الآخرين أنفسهم في التشريع . لهذا كله أدخل في دساتير الولايات المختلفة نظام الاستفتاء . والأقتراح الشعبي وعزل النواب والقضاة بواسطة الناخبين ، ومراجعة أحكام المحاكم نفسها بواسطة الشعب .

(١) الاستفتاء الشعبي في الولايات المتحدة :- ظهر الاستفتاء الشعبي أولاً ، في المسائل الدستورية ثم طلق بعد ذلك أيضاً بالنسبة لبعض القوانين العادية ، وأخيراً شمل جميع القوانين في عدد من الولايات . أما الاستفتاء الدستوري (أى استفتاء الشعب في القوانين الدستورية) فقديم يرجع إلى سنة ١٧٨٠ . والقاعدة الآن في جميع الولايات أنه اذا أريد تعديل الدستور كله يجب استفتاء الشعب أولاً عما

إذا كان من الضروري دعوة جمعية وطنية خاصة (Convention) لتقوم بهذا التعديل أم الأكتفاء بالمجلس النيابي العادي . فيصوت شعب الولاية أولاً أما لدعوة الجمعية أو عدم دعوتها (Convention or no convention) ثم يدعى الشعب بعد ذلك لتصويت على التعديل نفسه بعد أحراره (for the constitution or against the constitution) . أما إذا كان التعديل جزئياً فلا يتدخل الشعب إلا مرة واحدة ليصوت على قبول التعديل أو رفضه ، لأن التعديل في هذه الحالة من حق المجلس النيابي العادي . وفي النصف الثاني من القرن الماضي بدأ تدخل الناحيين في سن القوانين العادية فنصت معظم دساتير الولايات على ضرورة عرض بعض أنواع من القوانين على الشعب لاستفتاءه فيها خصوصاً في المسائل التي يختص فيها الرشوة أو التأثير على النواب ، كالقوانين المرحصة بإنشاء بنوك للأصدار أو المتعلقة بقصد قرض تزيد قيمته عن مقدار معين أو تضيف للشركات وأعمالها الخ ... وقد أخذت المجالس النيابية ضمنها - درءاً للمسئولية - في استشارة الشعب قبل تقرير أمر من هذه الأمور (Referendum Consultatif) بدون انتظار للص على ذلك صراحة في صلب الدستور .

ولكن في القرن العشرين توسعت بعض الولايات في إشراك الشعب في التشريع وقررت عرض جميع القوانين على الناخبين إذا طلب ذلك عدد معين منهم (٥ في المائة أو ٨ في المائة) . بدأ ذلك في ولاية داكوتا الجنوبية (South Dakota) ، ولم تأت سنة ١٩١٢ حتى كانت جميع الولايات العرية التي يطلقون عليها اسم « الفاروست » (Far - West) قد اعتنقت نفس الطريقة . وهي مطبقة الآن فيما يقرب من ٢٢ ولاية . نلاحظ مع ذلك ان هناك استثناء هاماً لهذه القاعدة إذ يمكن للمجلس النيابي ان يتحاشى الاستفتاء إذا قرر بأغلبية معينة (اغلبية الثلثين عادة) ان القانون الذي صوت عليه يتطلب سرعة التنفيذ (emergency clause) . وكثيراً ما تستعمل المجالس النيابية في الولايات هذا الحق قصد الهروب من مراقبة الشعب (الناخبين) .

(٢) الاقتراح السمي في الولايات المتحدة - أخذت به معظم الولايات التي قررت الاستفتاء التشريعي العام (Le referendum général) وبهذه الطريقة

أصبحت المجالس النيابية للولايات مرغمة على مناقشة القوانين التي يقترحها عدد معين من الشعب . وفي بعض الولايات يصح سن القانون بدون تدخل المجالس النيابية : يكفي أن يحرر عدد معين من الناخبين مشروع القانون ويرضوه مباشرة على الشعب ليقره أو يرفضه . وقد قررت ذلك ولاية دا كوتا الجنوبية سنة ١٨٩٨ ولكن هذه الطريقة لم تطبق عملياً لأول مرة إلا في سنة ١٩٠٤ في ولاية أوريغون (Oregon) .

(٣) ترحل الشعب مباشرة في القضاء : لا قصد بذلك حق الناخبين في طلب عزل القاضي المنتخب كحقهم في عزل النائب (Recall de l'élu) الذي سبق أن تكلمنا عنه بل قصد هنا حقهم في مراجعة الأحكام القضائية (Recall des décisions judiciaires) نفسها . كان تقرير ذلك طبعياً في الولايات الأمريكية نظراً لأن للقضاة هناك الحق في فحص دستورية القوانين وعدم تطبيق القوانين التي يظهر أنها مخالفة للدستور . وقد يؤدي هذا إلى عدم تطبيق قانون صادر بناء على اقتراح الشعب ذاته . ولذلك قررت بعض الولايات أنه في هذه الحالة يجوز لأهلية الناخبين أن يقرروا بالرغم من حكم القاضي أن القانون المذكور دستوري ويجب تطبيقه ، وعليه يصبح حكم القاضي ملغياً بناء على قرار الناخبين . وقد طبقت هذه الطريقة لأول مرة في ولاية كولورادو . ودافع عن هذه الفكرة نيو دور روزفلت أثناء حملته الانتخابية لرئاسة الجمهورية سنة ١٩١٢ .

٣- انتشار المبدأ في نصف المباشرة بعد الحرب العظمى في البورجوازية : أخذت عدة بلاد بعد الحرب العظمى في دساتيرها بظهور أكثر من مظاهر الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة وتركزت النظام النيابي البحت . ولتذكر على سبيل المثال الدول الآتية : الدولة الألمانية (Le Reich) مواد ٤٣ و ٧٣-٧٦ من دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور فيمر . الاتحاد السوفييتي (بروسيا ، بافاريا ، باد . ساكس ، ورتمبرج . الخ .) انهما دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مواد ٤١ و ٤٣ و ٤٦ و ٦٠ . داتشيج دستور ١١ مايو سنة ١٩٢٢ مواد ٤٣ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ . تشيكوسلوفاكيا دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٤٦ . إستونيا دستور ١٥ يونيو سنة

١٩٢٠ مواد ٢٩ - ٣٤ . لتوانيا دستور ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ مواد ١٠٣ و ١٠٤ . لتونيا
دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢ مواد ٤٨ و ٥٠ و ٥٦ و ٧٢ - ٨٠ . أرنلدا دستور ٢٥
أكتوبر سنة ١٩٢٢ مواد ١٤ و ٤٣ و ٤٨ و ٥٠ . اليونان دستور ٢ يونيو سنة ١٩٢٧
مادة ١٢٥ . أسبانيا دستور ١٩٣١ مادة ٦٦ .

أما رومانيا دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ ومصر دستور ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣
(ودستور ١٩٣٠ الملقى) ويوجوسلافيا دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ (الذى حل
محل دستور ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١) فظلت منخفضة بالشكل النيابي البحت كالقوة
النيابية القديمة (فرنسا ، إنكلترا ، بلجيكا ..) . وفى أخذ ألمانيا بالديموقراطية شبه المباشرة
وتطبيقها لها فصلاً فى عهد دستور فير أى من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣ أكبر دليل
على أن هذا النظام يمكن تطبيقه عملياً فى دولة كبيرة يربو عدد سكانها على السنين
مليوناً ، وعدد الناخبين فيها على ٤١ مليون ناخباً .

أخذ دستور فير بالاستفتاء الشعبى (Referendum) والأقتراح الشعبى وأعطى
لناخبين الحق فى الاقتراع على عزل رئيس الجمهورية كما رأينا فى موضع آخر . فبحسب
المواد ٧٣ و ٧٤ من هذا الدستور يجوز الرجوع إلى استفتاء الشعب فى حالة الاختلاف
فى رأى على مشروع قانون من القوانين سواء كان هذا الاختلاف واقعاً بين رئيس
الجمهورية والبرلمان ، أو بين الأغلبية والأقلية فى مجلس الريشتاج ، أو بين هذا المجلس
والآخر والمجلس الآخر (Reichsrat)^(١) .

(١) نصت المادة ٧٣ على ما يأتى . - يجوز لرئيس الجمهورية إذا شاء فى طرف
شهر من إقرار مشروع قانون معرفة الريشتاج أن يقرر إستفتاء الشعب فيه . فلم يكن
لرئيس الجمهورية الحق فى الاعتراض على مشروع القانون (حق الفيتو) كما هو الحال
فى جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً بل فقط حق الالتجاء إلى الشعب بواسطة
المردم . كذلك كانت نص المادة نفسها على أن كل قانون أمره الريشتاج وطلب
ثلاث أعضائه على الأقل تأجيل نشره يجب عرضه على الشعب لاستفتاءه . وإذا طلب
ذلك ١ على ٢٠ من الناخبين أى أن للشعب أن يتدخل إذا أراد لعص الخلاف الحاصل
بين أغلبية الريشتاج وأقليته على مشروع القانون . وأخيراً نصت المادة ٧٤ من دستور
فير أنه فى حالة اعتراض مجلس الريشترات على مشروع قانون صادر من الريشتاج

وكان لعشر الناخبين المقيدين - في ألمانيا - حق اقتراح القوانين العادية والدستورية، أى طلب تعديل الدستور نفسه . فإذا ما قدم هذا العدد ($\frac{1}{10}$) الناخبين المقيدين) مشروع قانون مكتوب وكامل وجب على الريشتاج مناقشته، فإذا وافق على المشروع بدون تغيير فيه كان بها . أما إذا عدله أو رفضه فتم عرض المشروع على الناخبين جميعهم أى على الشعب للاستفتاء . وبعد المشروع مقبولا إذا وافقت عليه أغلبية المصوتين (*volante*) ، أما إذا كان المشروع المذكور معدلا للدستور فيجب موافقة أغلبية الناخبين المقيدين (*electeurs inscrits*) كلهم لا أغلبية المصوتين (*volante*) فقط (مواد ٧٣ و ٧٦ من دستور فير) .

ولم تبق هذه النصوص حبرا على ورق بل استعمل أفراد الشعب الألماني أكثر من مرة فهم في اقتراح القوانين وطلب إسقاط الناخبين فيها . حصل ذلك على الخصوص في سنة ١٩٢٦ وفى سنة ١٩٢٨ و ١٩٢٩ . ومع أن دستور سنة ١٩١٩ معطل الآن منذ قيام النظام النازى فى يناير سنة ١٩٣٣ إلا أن هذا النظام الأخير احتفظ مع ذلك مبدأ إسقاط الشعب، وقد أشرفنا إلى قانون الرخ الصادر فى ١٤ يولييه سنة ١٩٣٣ الذى جاء فيه أن الحكومة الرجعية إسقاط الأمة لمعرفة ما إذا كانت توافق أم لا على الأجراءات التى تتخذها الحكومة ، ويصح أن يشمل هذه الاستفتاء قانونا من القوانين . ولكن الفرق عظيم بين الأمر واليوم إذا قد تعير معنى الاستفتاء وروحه كلية فبعد أن كان مظهرا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أصبح آلة فى يد الحاكم الفرد يعتمد عليها لتقوية مركزه فى الداخل والخارج كما قلنا .

وأخيرا نود أن نشير على سبيل المثال إلى المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا و ٦٦ من دستور سنة ١٩٣١ الأسباني . نصت المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا

جار رئيس الدولة أن يأمر باستفتاء الشعب فى موضوع الخلاف والإسقاط المشروع المذكور . ولكن إذا أصدر مجلس الريشتاج على قراره الأول بأغلبية الثلثين وجب حثه على رئيس الدولة أما نشر القانون بالرغم من اعتراض المجلس الآخر أو استفتاء الشعب فيه . وهكذا قد يدعى الشعب ، إذا أراد رئيس الجمهورية، إلى هذا التراجع بين مجلسي البرلمان . ولكن فى جميع الأحوال المقدمة لا يجوز العاقرار مجلس الريشتاج بواسطة الشعب إلا إذا اشتركت فى الاستفتاء أغلبية الناخبين المقيدين على الأقل (مادة ٧٥ من الدستور)

الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ على أنه : - « إذا رفض البرلمان مشروع قانون مقدم له من الحكومة جاز للحكومة أن تقرر استفتاء الشعب فيه لمعرفة ما إذا كانت يجب إقراره واعتباره قانوناً أم لا » (وهذا مثل للاستفتاء التشريعي الاختياري *Referendum facultatif* المعلق على إرادة الحكومة) . ويجب بحسب المادة المذكورة أن يكون قرار الوزراء بمرض المشروع على الاستفتاء صادراً بأجماع الآراء . ويشترك في الاستفتاء كل فرد من أفراد الأمة له حق الانتخاب لمجلس النواب .^(١) ولكن استثنى من استفتاء الشعب مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والخاصة بتعديل أو بتكلمة الدستور ذاته . وهذا النص عريب لأن القاعدة في البلاد التي تقرر الاستفتاء أو الفيتو الشعبي الخ . أن يكون ذلك منصباً قبل كل شيء على القوانين الدستورية ، إذ يبلغ اهتمام الشعب بدستوره أعظم من اهتمامه بالقوانين العادية ، والصفة الثابتة في دستور تشيكوسلوفاكيا على أي حال هي بلا شك الصفة الثابتة لا نصف المباشرة . .

أما دستور الجمهورية الأسبانية الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ فإنه أخذ بالفيتو الشعبي وبالاقتراح الشعبي . فيحوز ١٥ في المئة على الأقل من الناخبين أن يعارضوا في قانون أو قرار صادر من المجلس النيابي أو الكورتيز *Cortes* ويجب عرض هذا القانون على استفتاء الشعب ، كما يجوز لنفس العدد - ١٥ في المائة على الأقل من الناخبين - أن يقدموا مشروعاً بقانون موقفاً عليه منهم ويلزموا المجلس النيابي بمناقشته .^(٢) ولا نذكر أن الشعب الإسباني أستعمل حقه الذي منحه إياه الدستور للآن .

ج - مزايا وهيوب النظام نصف المباشر .

١ - أهم مزاياه منه الوضوح النظرية هي الدتية . - أولاً - النظام نصف المباشر أكثر انطباقاً على الديمقراطية من النظام النيابي البحت في النظام

(١) وأما المادة ٤٦ من الدستور على قانون خاص لتنظيم إجراءات الاستفتاء .

(٢) أحل الدستور الإسباني على قانون خاص - يصدر فيما بعد تنظيم الإجراءات

والضمانات الخاصة بحق الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي .

النيابي الحق لا يشترك الشعب في الحكم إلا لحظات ، أى ساعة انتخاب أعضاء البرلمان . وهذا لا يحصل عادة إلا كل سنتين أو أربع سنوات أو خمسة بحسب الدساتير . فإذا ما صوت الشعب في الانتخابات العامة أو التكميلية أنهت مأموريته الدستورية الرسمية وظل بعيداً عن الاشتراك الفعلي في الحكم حتى تأتي انتخابات جديدة . أما الميوقراطية نصف المباشرة فتشارك الشعب بصورة تكاد تكون مستمرة في التشريع وتسمح له بمراقبة نوابه مراقبة جديدة .

ثانياً - الميوقراطية نصف المباشرة تحول دون استبداد الهيئات التشريعية . فالسلطة التشريعية في النظام نصف أو شبه المباشر موزعة بين البرلمان والسلطة التنفيذية من جهة ، وهيئة الناحيين من الجهة الأخرى . ورأينا أن السبب الجوهرى في أخذ الولايات الأميركية بنظام الحكم شبه المباشر هو تلافى مساوئ استقلال المجلس النيابية بالتشريع .

ثالثاً - الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي والقياس الشعبي والأقتراح الشعبي بضمن موافقة القوايين لرأى أغلبية الناحيين واحترام الشعب لها . ولكن مع ذلك يجب أن لا ننسى في أهمية موافقة الشعب على القوانين وتأثير ذلك على بقائها واحترامها فأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الذى لم يمت فيه الشعب . وعلى العكس دستور ٢٤ بويه سنة ١٧٩٣ الذى وافق عليه الشعب الفرنسى بدون معارضة تقريباً (بأغلبية ٩١٨ ر ٨٠١ ر ١ صوتاً ضد ١١ ر ١١) لم يطبق أصلاً !

٢ - ولكن أنتقد بعضهم النظام نصف المباشر للأسباب التالية : -

أولاً - اشتراك الشعب في التشريع وفي شئون الدولة العامة ضرره أكثر من نفعه لأن أعلىية الشعب في معظم البلاد محدودة الثقافة والتعليم فقير للشعب كما قال مونتسكيو أن يترك الأمر لمن هم أكبر منه خبرة ودراية (أى النواب) . وهذا الاعتراض وجيه إذا كان المقصود اشتراك الشعب في جميع القوانين الفنية وفي المسائل الدقيقة التى تمنحى عليه بطبيعة الحال . ولكن لماذا نحرم الشعب من أبداء الرأى بطريق الاستفتاء في المسائل الكبيرة التى تهم الجميع ؟ هناك مثلاً مسألة دخول الدولة في عصبة

الأمم ، أو منح النساء حق الانتخاب ، أو الموافقة على معاهدة يتوقف عليها مصير البلاد ، أن الديمقراطية الحقيقية تستدعي أستفتاء الأمة في مثل هذه المسائل فلا يترك حلها إلى فئة قليلة أي الحكومة وأعضاء البرلمان وحدهم. هذا هو السبب الذي جعل الفول النيابية كالمجتمعات التي لا تعرف النظام نصف المباشر إلى الاستعاضة عن حق الاستفتاء الذي لا يعرفه دستورهما باستعمال حق الحل ، فإذا ما عرضت مسألة هامة لا يفصل فيها البرلمان القائم بل يحل ويدعى الناجبون لانتخابات جديدة ، وما هذا في الواقع إلا أستفتاء غير مباشر.

ولكن بالرغم من اعتقادنا القائل بضرورة أستفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تمس حياته ومستقبله فإننا نرى مع ذلك أن تحقيق هذا المبدأ يتطلب شعباً حائراً على قسط من التعليم على الأقل . في مايو سنة ١٩٢٠ أستفتي شعب سويسرا فيما إذا كان يوافق أولاً يوافق على دخول الاتحاد السويسري كمضو في عصبة الأمم ، فوافق على ذلك بأغلبية كبيرة مظهرآ فهمه وحسن تقديره لهذه العصبة . ولنفرس أن المسألة نفسها طرحت على شعبنا المصري فما قيمة مثل هذا الاستفتاء ؟ في نظرك لا قيمة له مطلقاً. هما كانت نتيجةه لأن ٩٩ ونصف في المائة من الشعب لا يعرف شيئاً عن عصبة الأمم وليس له أي ألام بالشئون الخارجية .

ثانياً - عابوا أيضاً على النظام نصف المباشر أن تصويت الشعب على القوانين المروضة عليه لا نسبته مناقشة كافية تنيره كما يحصل في المجالس النيابية . ولكن يرد على ذلك بأن الصحافة في الوقت الحاضر تكفلت بأنارة الشعب . وقلنا يعرض موضوع هام على الشعب للأستفتاء بدون أن تتناول الصحافة بحثاً وقدأ .

ثالثاً - دعوة الناخبين باستمرار لأبداء الرأي في الشئون العامة يعطل أعمالهم ويؤدي في النهاية إلى امتناعهم عن أجابة هذه الدعوات المتكررة . والأستفتاء على الخصوص في دولة كثيرة السكان مصدر مشقات ومصاريف جديدة . ويمكن الرد على ذلك بأنه لا لزوم لأستفتاء الشعب في جميع المناسبات بل في المناسبات الهامة . وقد أثبتت التجربة أنه إذا كانت المسألة المروضة على الشعب من المسائل العامة التي تهم مجموع الأفراد وكان من السهل الأجابة عليها « بنعم » أو « لا » فإن الشعب

لا يتأخر عن الاشتراك في الاستفتاء . فلما عرضت للاستفتاء مسألة حق النساء في التصويت في ولاية أوريغون بالولايات المتحدة سنة ١٩١٢ اشترك في هذا الاستفتاء ٨٨ في المائة من الناخبين المقيدين ، ولما أستمع الشعب السويسرى كله في مايو سنة ١٩٢٠ في مسألة دخول سويسرا في عصبة الأمم اشترك فيه ٨٠ في المائة من الناخبين . أما اذا كانت المسألة المروضة فنية لأنهم إلا جراً محدوداً من أفراد الشعب كأستفتاءه على قانون خاص بمزاولة مهنة الطب مثلاً فطبيعي أن يكون عدد الممتحنين عن التصويت كبيراً . وقد أثبتت التجربة الألمانية مع قصرها ، من الجهة الأخرى ، أن الديمقراطية شبه المباشرة ممكنة تحقيقها في دولة كبيرة .

رابعاً - أن اعطاء الناخبين الحق في الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وأشترط موافقتهم على القوانين التي يسنها هذا الأخير حتى تصبح نافذة (الاستفتاء) والسماح لهم بالاعتراض على حل المجلس النيابي كل ذلك يؤدي إلى سقوط هيئة المجالس النيابية وفوذها في أعين الشعب . في هذا القول نصيب من الصحة ، لا شك أن النظام نصف المباشر يفيد من سلطة البرلمان وفوذه ولكن يعوض عن ذلك كثيراً أن هذا النظام يحقق سيادة الأمة ويحملها فولية بعد أن كانت اسمية . فأى السياتين تفضل سيادة الأمة أم سيادة البرلمان ؟

خامساً - وأخيراً قد يسيء الشعب استعمال حقه في اقتراح القوانين عبر ناظر إلى ما يترتب على ذلك من النفقات وأثقال الميرانية ولكن هذا النقد نظري . فقد أثبتت تجربة الحكم نصف المباشر في الولايات الأمريكية وخصوصاً في البلاد السويسرية أن الشعب يشعر تماماً أن كل مصروف حديد في الميرانية إنما سيضع عبء عليه وحده ، وكثيراً ما يرضخ الموافقة على القوانين الاشتراكية التي يقرها البرلمان أو يقترحها بعض الناخبين تحت تأثير العوامل الحزبية .

• • •

يجب أن نلاحظ مع ذلك أن نجاح الديمقراطية نصف المباشرة في الدولات المولدة لاتحاد أمريكا الشمالية وفي الاتحاد السويسرى والمقاطعات السويسرية ليس معناه أن هذا النظام سيؤدي إلى نفس النتائج في جميع البلاد الأخرى . حقيقة أن

بلاداً كثيرة أخذت بمظاهر الديمقراطية نصف المباشرة بعد الحرب الكبرى .
ولكن لم يمض وقت كاف حتى نستطيع أن نمحّم حكماً مائياً على نتيجة إدخال هذا
النظام فيها . وأكثر هذه البلاد وأهمها وقصد بذلك ألمانيا والولايات الألمانية المختلفة
قد عدلت الآن عن هذا النظام الديمقراطي وأخذت بنقيضه .

د - الديمقراطية نصف المباشرة والرسمور المصري .

١ - دستور ١٩٢٣ أبريل سنة ١٩٢٣ (كدستوراً أكتوبر سنة ١٩٣٠) يقرر الشكل
البابى البحث وهذا ظاهر من الأطلاع على المواد ١ و ٢٤ و ٢٥ . فنص المادة الأولى
من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « مصر دولة مستقلة ذات سيادة . . . وحكومتها
ملكية وراثية وشكلها نيابى » . وذكرت المادة ٢٤ أن : « السلطة التشريعية يتولاها
الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » (فقط بدون تدخل الناحيين أو الشعب)
وجاء فى المادة ٢٥ . « لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » . فالملك
(بواسطة وزرائه) والبرلمان هما وحدهما اللذان يتوليان السلطة التشريعية فى الدولة
ولا يوجد أية إشارة فى نصوص الدستور المصرى إلى مظاهر الحكومة نصف المباشرة
كلاستفتاء الشعب أو الفيتو الشعبى أو الاقتراح الشعبى ، وليس لناحيين أو الدوائر
الاستشارية المختلفة الحق فى إقالة نائبيهم ، كما أنه ليس لهيئة الناحيين فى مجموعها الحق فى
الاقتراح على حل مجلس النواب ولا يملك هذا الحق إلا الملك وحده .

ويترب على ذلك أن السلطة التنفيذية عندنا تخالف الدستور إذا هى عرضت مشروع
قانون من القوانين على الشعب لاستفتاءه فيه لأن الدستور المصرى لا يعرف الاستفتاء .
فاذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إلى البرلمان .
للمناقشة فيه من جديد وليس له أن يعرضه على الشعب كما كان ذلك من حق رئيس
الجمهورية الألمانية . فلو أقره البرلمان بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من
المجلسين صار له حكم القانون ويتعن على الملك إصداره (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور
سنة ١٩٢٣) .

والبرلمان من جهة يخالف الدستور إذا قرر طرح مستلة معينة أو قانون معين على الشعب لاستفتاءه فيه لأن الدستور أعطى السلطة التشريعية للبرلمان لينولاها بنفسه وبالأشتراك مع الملك (مادة ٢٤ من الدستور) ولا يملك البرلمان قانوناً أن يتنازل عن هذا الاختصاص للشعب^(١) وهذا هو ما عليه العمل في فرنسا وبلجيكا . وفرنسا وبلجيكا كصورتاهما نيابى بحث لا أثر فيه للديموقراطية نصف المباشرة .

ففى ١٧ مايو سنة ١٨٨٧ قدم بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسى اقتراحاً بعرض مسألة تعديل قانون الانتخاب واستبدال الانتخاب الفردى بالانتخاب بالقائمة على الشعب ولكن رفض هذا الاقتراح . وفى سنة ١٨٩٠ أقترح أحد النواب عرض الميزانية على الشعب ولم يبل اقتراحه إلا ٩٢ صوتاً ضد ١٣٠٧ وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٠٨ اقترح نائب آخر استفتاء الشعب فى رفع المكافأة البرلمانية إلى ١٥٠٠٠ فرنكا فرفض رئيس مجلس النواب هذا الاقتراح لمخالفته للدستور ورفض أيضاً اقتراح بهذا المعنى لنفس السبب فى سنة ١٩٢٠ . وفى يوليو سنة ١٩٣٧ رفض ملك البلجيك استفتاء الشعب فى القانون الذى أقره البرلمان بالنزول عن الأشخاص الذين حكم عليهم لفرارهم من الخدمة العسكرية أثناء الحرب العظمى ، وبني الملك رفضه على أن الدستور البلجيكي نيابى لا يعرف نظام الاستفتاء .

وبلاحظ أنه فى جميع هذه الأحوال كان المقصود استفتاء الشعب ليقرر بنفسه الحل الذى يراه بدلاً من البرلمان (Referendum de decision) ولكن ألا يصح استفتاء الشعب على سبيل الاستشارة فقط بدون الالتزام برأيه (Referendum de consultation) ؟
أختلف الشراح الفرنسيون فى هذا الموضوع فيرى العلامة أممين (Eamain) أن النظام

(١) لقد طلب منهم قبل أن تعرض المعاهدة المصرية - الإنجليزية (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) على البرلمان المصرى أن يستقئ فيها الشعب . فإذا كان المقصود بذلك حل البرلمان القائم وعمل انتخابات جديدة حتى يسدى اللاحون رأيهم بطريقة غير مباشرة فلا انتقاد لأن هذا جائز دستورياً . أما إذا كان المقصود هو عرض المعاهدة نفسها على الشعب ليقوم كل ناخب بأداء رأيه فيها إما بالموافقة وإما بالرفض ، فهذا ما لا يسمح به الدستور المصرى الذى لا يعرف إلا الشكل نيابى البحث .

النيابي البحت يتنافى حتى مع الاستفتاء الاستشاري المحض بينما يرى الأستاذان بارتليمي ودوير أن مجرد استشارة الشعب في أمر داخل في اختصاص البرلمان لا يتعارض مع النظام النيابي لأن الكلمة النهائية في هذه الحالة للبرلمان . ونحن نفضل الرأي الأول إذ لا يقتل أن البرلمان يخالف رأى الأمة بعد استشارتها « فاستشارة » الأمة في الواقع استفتاء ملزم (٢) .

٢ - فلنكن يمكن الأخذ في مصر بالاستفتاء التشريعي أو بأى مظهر آخر من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة لا بد إذن من تعديل الدستور . لكن هل يجوز تعديل دستور ١٩٢٣ بقصد إدخال الديمقراطية نصف المباشرة (كالاستفتاء أو الفيتو الشعبي أو الاقتراح الشعبي مثلا) أن نص المادة ١٥٦ من الدستور بمطلنا نتردد في الجواب على هذا السؤال لأنها تنص على أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني . . . لا يمكن اقتراح تنقيحها » ما معنى ذلك ؟ يمكن القول أن الشكل النيابي هو الحد الأقصى والشكل النهائي الذي أرتضاه الدستور المصري . وما أن الديمقراطية شبه المباشرة تتعارض مع الشكل النيابي البحت فلا يمكن اقتباسها في مصر حتى عن طريق تعديل الدستور وتنقيحه لأن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي لا يمكن تنقيحها (مادة ١٥٦ دستور) . ولكن يمكن القول من الجهة الأخرى أن الغرض من النص على عدم إمكان تعديل النصوص الخاصة بشكل الحكومة النيابي ليس هو حرمان مصر من شكل أكثر ديمقراطية كالنظام شبه المباشر بل وضع حائل دستوري لتعاضد العودة إلى النظام المطلق القديم .

فالنظام النيابي ليس الحد الأقصى الذي منحه الأمة المصرية بل هو الحد الأدنى فقط . ومباراة أخرى دستور سنة ١٩٢٣ قابل للزيادة لا للتقصان . وكل من هذين التفسيرين وجيه والأول أكثر اتفاقا مع النص والثاني أقرب إلى روح الدستور .

(٢) فلنحرص أن البرلمان المصري عرض المعاهدة المصرية الانكليزية (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) على الشعب لاستتماته فيها على سبيل الاستشارة وأب الشعب رفضها فهل كان يستطيع البرلمان إقرارها بالرغم من ذلك ؟

٣ - ولكن هل من المستحسن تنقيح دستورنا المصري - إذا كان هذا التنقيح جائزاً قانوناً - وإدخال نظام الاستفتاء الشعبي أو الاعتراض الشعبي الخ ؟ نعتقد شخصياً أن هذا سابق لأوانه ، لم تحصل الأمة المصرية على النظام النيابي الحقيقي إلا من عهد قريب جداً فيحس بنا بل يجب علينا قبل أن نقصركم في نظام أكثر ديموقراطية من النظام الحالي (الحكومة النيابية) أن نثبت أقدامنا أولاً فيما حصلنا عليه . إن النظام نصف المباشر لم ينجح إلا في الشعوب المتعلمة التي مارست الديموقراطية والحياة النيابية مدة من الزمن (سويسرا والمقاطعات السويسرية . الولايات الأمريكية في اتحاد أمريكا الشمالية) . أما جمهور الشعب المصري فلا يزال مع الأسف متأخراً مفتقراً إلى التعليم ونقصه الخبرة السياسية . فالنظام النيابي الذي يترك مقاليد الأمور في يد نواب الأمة لا في يد الأمة نفسها أكثر ملائمة لظروفنا الحالية الاجتماعية والسياسية .

الفرع الرابع

نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي

من أهم المسائل الدستورية مسألة تكوين الهيئة النيابية أو البرلمان أيتكون من مجلس واحد أو مجلسين ؟

في أواخر القرن الماضي كان النظام السائد في معظم الدول النيابية هو تكوين البرلمان من مجلسين متساويين تقريباً في الحقوق ، والظاهر أن الدول في اختيارها لنظام المجلسين التشريعيين كانت متأثرة إلى حد كبير بدستور إنجلترا . نشأ نظام المجلسين في إنجلترا كالنظام النيابي والنظام البرلماني نشأ نتيجة لفكرة معينة أو تحقيقاً لفكرة معينة ، فقد رأينا كيف انفصل تدريجياً نواب المدن Bouroughs والمقاطعات Shires, Counties عن الأساقفة والأشراف منذ سنة ١٣٣٢ واتخذوا لأنفسهم مكان

اجتماع خاص ابتداء من سنة ١٣٤١ وصادروا يعرفون بمجلس العموم، بينما كونا الأشراف والأساقفة المجلس الآخر الذى أصبح مجلس اللوردات الحالى ولما أنقسم البرلمان إلى مجلسين قرر فى بادئ الامر مساواتهما فى سن القوانين وتقرير الضرائب . ولكن منذ أواخر القرن الرابع عشر وفى غضون القرن الخامس عشر أعترف بأن تقرير الضرائب من حقوق مجلس النواب وحده وبدأ يظهر امتياز مجلس العموم فى المسائل المالية . ولم نأخذ الدول الأخرى بنظام المجلسين *Système bicaméral* مجرد تقليد الدستور الانجليزى فحسب بل أيضاً لما ظهر لها من مزايا هذا النظام وأفضليته على نظام المجلس الفردى *Système unicaméral* . ولتقرر من الآن أن هذه المزايا لا يمكن الحصول عليها على الوجه الأكل إلا إذا أحتف المجلسان من حيث التركيب، وكان المجلس الأعلى *Chambre haute* أو مجلس الشيوخ كما يسمى فى بعض البلاد (ومنها مصر) الاشتراك الفعلى فى السلطة التشريعية على الأقل . ولكن المطلاع على التطور الدستورى منذ أوائل هذا القرن وخصوصاً بعد الحرب العظمى يلاحظ أن هناك ميلاً عاماً لتحويل المجالس العليا أو مجالس الشيوخ إلى مجالس أكثر ديمقراطية وفى الوقت نفسه إلى تقييد سلطة هذه المجالس وحصر السلطة فى المجلس الأدنى أى مجلس النواب : *Chambre des députés, Ch. des représentants, chambre basse* وسنبعث هنا القسط الأربعة الآتية : -

- ١ - مزايا نظام المجلسين وأفضليته على نظام المجلس الواحد . ب - ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التكوين . ج - اختلاف المجالسين فى الاختصاصات . د - الميول الحديثة وأزمة المجالس العليا .

١ - مزايا نظام المجلسين .

هذه المزايا عديدة متنوعة : ١) فاولاً يمكن نظام المجلسين من تمثيل الطبقات المختلفة والمصالح المتباينة فى الدولة تمثيلاً خاصاً . ففى الماضى كان الفرض من المجلس الأعلى هو تمثيل الطبقة الارستوقراطية التى تفوق مصالحها فى الدولة أهميتها العددية . ذلك ما أوجب أحتفاظ انجلترا بمجلس اللوردات الذى مثل فى البداية الأشراف

الأقطاعيين ثم الارستوقراطية الارضية الوراثة . أما الآن وقد انتشرت الديموقراطية فلا يقصد بنظام المجلسين تمثيل الطبقات الممتازة نفسها أو ثروتها بل تمثيل المصالح الاقتصادية المختلفة . وفي اعتقاد البعض أنه يمكن تأليف أحد المجلسين من ممثل رأس المال والآخر من ممثل العمال . وذهب الاستاذ جيكنس (Jenks) إلى أن هذا ما كان حاصله بالفعل في مقاطعة فكتوريا باتحاد استراليا نظراً لأن الانتخاب للمجلس الأعلى كان محصوراً في طبقة مخصوصة لأشترط نصاب مالي في الناخب وعدم قيام الحكومة بدفع مرتبات لأعضاء هذا المجلس واشترط كونهم من أصحاب الأملاك ، بعكس الحال في المجلس الأدنى فلا يشترط فيه شيء من ذلك . ومهما كان الأمر فإن هذه الطريقة متفردة لعدة وجوه فوجود مجلسين تشريعيين أحدهما يمثل العمل والثاني رأس المال معناه استمرار النزاع بينهما حتى يتمكن أحدهما من إخضاع الآخر لأرادته . وفي الوقت الذي نسمى فيه الدول لتقريب شقة الخلاف بين العمال وأصحاب العمل يجب أن نحاشي كل نظام يؤدي رسمياً إلى تجميع هاتين الطائفتين في كتلتين متقابلتين .

والأهم حتى العريضة منها في الصناعة لا تكون فقط من عمال ورأسماليين بل هناك هيئات ومصالح أخرى عديدة يجب أن يكون لها صوت مسموع . لذا يرى كثير من الكتاب وبعض رجال السياسة الاحتفاظ بنظام المجلسين لا لكي يمثل كل منهما فئة معينة بل لكي يمثل أحدهما مجموع الشعب أي الأفراد بصفتهم أفراداً بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي أو الاقتصادي ويمثل المجلس الثاني جميع المصالح في الدولة كالصناع والتجار والزراع والعمال ورجال الأدب والعلم والجامعات ورجال الدين الخ . وبذلك يتحقق في نظرم تمثيل الأمة تمثيلاً صحيحاً من الوجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لا من الوجهة السياسية فقط كما عليه الحال الآن .^(١)

(٢) أما الفائدة الثانية لنظام المجلسين فتظهر في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً *Etats fédéraux* . فالدولة المتحدة مركبة لا تكون فقط من أفراد بل أيضاً من مقاطعات أو دويلات لها استقلالها الذاتي ولحفظ التوازن بين هذين العنصرين المكونين للاتحاد يجب أن يمثل في مجلسين اتحاديين أحدهما منتخب بنسبة عدد

(١) ستكلم فيما بعد عن فكرة تمثيل المصالح وستفحصها .

السكان كما هو الحال في الدولة الموحدة والثاني يمثل الولايات أو المقاطعات أو الدويلات حتى تستطيع هذه المحافظة على كيانها والتعبير عن أرائها . وقد رأينا فعلاً أن البرلمان الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمالاي (قبل سنة ١٩٣٣) وكندا وجنوب أفريقيا وأستراليا يتكون من مجلسين : الأعلى يمثل المقاطعات أو الولايات والأدنى يمثل الشعب في كل الاتحاد فنظام المجلسين إذا من النظم الأساسية في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً .

ولكن لا تقتصر فوائد ازدواج الهيئة التشريعية (Le bicaméralisme) على الدول المتحدة أو الدول الأرستوقراطية أو التي ترمي إلى غثيل المصالح تمثيلاً خاصاً بل تظهر هذه الفوائد أيضاً في الدول الموحدة الأخرى كفرنسا وبلجيكا ومصر مثلاً (٣) إذ أدى انتشار الديمقراطية وذبوع الاقتراع العام إلى حل انتخاب نواب الأمة في يد عامة الشعب وهم غالباً لا يحسنون الاختيار، فهناك صلة وثيقة لا تنكسر بين انتشار الاقتراع العام في الوقت الحاضر وهو متوسط مستوى أعضاء المجالس البايية . ونظام المجلسين يسمح للحكومة بأن تدخل في أحدهما - المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ - أفراداً من ذوي الكفاءات والخبرة عن طريق التعيين أو بأشترط شروط انتخابية خاصة في مرشحي هذا المجلس . كل ذلك بدون أن تمس بحق الاقتراع العام الذي يظل مطبقاً تطبيقاً كاملاً فيما يتعلق بانتخاب المجلس الأدنى (مجلس النواب) . وبذلك يوفق نظام المجلسين بين الاقتراع العام وحسن اختيار أعضاء البرلمان .

(٤) ونظام المجلسين يمنع من التسرع في التشريع فلا يصدر القانون إلا بعد أن يدرس ويبحث مرتين في هيئتين مختلفتين ، فإذا أخطأ المجلس الأول أو أقتصد للماطفة أو لتأثير وقتي - وقد يحصل هذا أحياناً - فإن المجلس الثاني يصلح من هذا الخطأ ويمكنه أن يؤجل المشروع حتى تهدأ الحال ويعود المجلس الآخر إلى رزائه . قد يظن البعض أنه من الممكن الاستغناء عن المجلس الثاني بتقرير قاعدة أن المشروع لا يصير قانوناً إلا إذا أقره المجلس الفردي في « قراءات » Lectures أو تلاوات متعددة ولكن أثبتت التجربة أن مثل هذا للنظام عديم الفائدة فإذا وافق المجلس على المشروع في القراءة الأولى فإن كل قراءة بعد ذلك هي لمجرد الشكل . كذلك يظن

بأنه يمكن الاستغناء عن المجلس الثاني بإعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وذلك يمكنه أن يوقف ما لا يراه صالحاً منها ولكن في وجود مجلسين زيادة في الضمان . ثم أن رئيس الدولة (أو الوزير الذي يستعمل سلطته) قد لا يجرأ على استعمال هذا الحق بعكس الحال بالنسبة للمجلس الآخر . وفي فرنسا حيث حق اعتراض (فيتو) رئيس الجمهورية معطل تظاهراته مجلس الشيوخ . وكثيراً ما يصوت مجلس النواب على سن القوانين « التهرجية » التي يقترحها أعضاءه - طلباً لشهرة أو لاستجلاب عطف فئات معينة من الشعب - وهو يفعل ذلك مطمئناً لأن كده من أن مجلس الشيوخ سوف يرفضها . فمجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى يقوم بوظيفة « المرشح » (فلتر) فهو لا يترك القوانين تمر إلا إذا كانت ناصحة لانشوبها شائبة ومتفقة مع المصلحة العامة .

حقيقة أن ضرورة مرور مشروعات القوانين ومناقشتها في مجلسين يجعل التشريع بطيئاً ولكن يعرض من هذا البطء أن القوانين التي تصدر تكون أكثر اتفاقاً وأقرب للمصلحة العامة مما لو كانت صادرة من مجلس واحد .

٥) نظام المجلسين يضمن عدم استبداد البرلمان . فقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل على الدوام إلى توسيع سلطاتها والأفئات على حقوق الهيئات الأخرى وخصوصاً الهيئة التنفيذية، فإذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد لم يكن هناك ما يوقفه عند حده أو يطفئ من حدته أو يصف من غلوته، وقد يفوق استبداده استبداد الحاكم المطلق لأن شعوره بالمسؤولية أقل . لذلك لحأت معظم البلاد إلى تهديد هيئاتها النيابية عملياً بتقسيمها إلى مجلسين كما كان الرومان في الماضي يقيدون سلطتهم التنفيذية بوضعها في يد قضاين بدلاً من فصل واحد .

٦) تكوين البرلمان من مجلسين يخفف من حدة النزاع الذي قد يقع بين البرلمان والحكومة . فإذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد ربما أدى هذا النزاع إلى استعمال طرق العنف كما حصل سنة ١٨٥١ في فرنسا حينما حل لويس نابليون بونابرت - رئيس الجمهورية - المجلس التشريعي الوحيد حلاً نهائياً . أما وجود مجلس آخر فما يساعد على الوصول إلى حل سلمي . فإذا كان المجلسان متفقين في الرأي كان

ذلك قرينة قوية على أنهما على حق وقد يحمل أخاقيهما هذا رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية على الخضوع لأيهما . وبالعكس إذا ناصر الحكومة أحد المجلسين أمكنها بسهولة اعتماداً على هذا التأييد أن تجعل المجلس الآخر على التسليم بوحدة نظرها . في سنة ١٨٧٧ حل رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال ماكاهون (Mac-Mahon) مجلس النواب نظراً لاختلافه في المبول مع أغلبية المجلس المذكور فلما فارت هذه الأغلبية نفسها في الانتخابات الجديدة حاول مكاهون أن يقاوم ويحمل المجلس مرة ثانية ولكن مجلس الشيوخ أظهر بوضوح عدم موافقته على خطة المارشال ، فاضطر هذا إلى التراجع واحترام الدستور^(١) .

بالرغم من مزاياه العديدة المتقدمة أنتقد بعضهم نظام المجلسين ومن هذه الانتقادات ما هو نظري ومنها ما هو عملي : (١) من الانتقادات النظرية التي وجهت إليه قولهم أن الأمة ليس لها إلا إرادة واحدة وعليه يجب أن تعتبر عندها هيئة واحدة أو مجلس واحد أي أن نظام المجلسين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة . أثرت هذه الحجة النظرية على وأضحى دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي وكانت من ضمن الأسباب التي جعلتهم يأخذون بنظام المجلس الفردي . ولكن ليس لهذه الحجة أقل قيمة علمية وإذا اتبناها إلى النهاية لأدت بنا إلى نتائج وحيمة ، إذ يمكن القول أن إرادة الأمة واحدة إذن يجب أن لا يعبر عن هذه الإرادة إلا شخص واحد وهذا معناه الرجوع إلى النظام الملكي المطلق أو الديكتاتوري .

(٢) أما من الوجهة العملية فقد أخذوا على نظام ازدواج الهيئة التشريعية أنه مصدر للنزاع بين المجلسين . وفي الواقع لا مناص من اختلاف المجلسين في الرأي أحياناً اللهم إلا إذا كان أحدهما صورة طبق الأصل للآخر ولكن في هذه الحالة يفقد نظام المجلسين كل مزاياه التي ذكرناها . فالماقشة ضرورية والاختلاف في الرأي ضروري حتى تتحقق هذه المزايا . والمشهد أن الاختلاف في غالب الأحيان

(١) يلاحظ أنه بحسب الدستور الفرنسي لا بد للسلطة التنفيذية من أحد مواضع

مجلس الشيوخ لكي تحمل مجلس النواب .

بين مجلسي البرلمان لا يدوم طويلا. لأن من شأنه إذا اشتد أن يلفت نظر الشعب أو الرأي العام لموضوع النزاع . وبأنضلم الرأي العام لأحد المجلسين ترحح كفته ويندر أن يصر المجلس الآخر على قراره الأول . ويمكن الوقوف على الرأي العام في النزاع التشريعي القائم بين المجلسين بمجلسها أو بمجلس المجلس الشعبي منها (مجلس النواب) بحسب الدساتير^(١) وعمل انتخابات جديدة حتى تبدى الأمة رأيها بوضوح فإذا جاءت الانتخابات العامة على أثر حل البرلمان مؤيدة للرأي الذي أعرب عنه أحد المجلسين وجب على المجلس الآخر أن يخضع . وفي فرنسا حيث حق الحل أصبح معطلا ينتهي النزاع بين مجلسي الشيوخ والنواب في بعض الأحيان بخضوع الأول لثاني بأعشار أن مجلس النواب أكثر تمثيلا لأرادة الناخبين . وفي معظم الأحيان يستقر رأي المجلسين على حل وسط يرضى الطرفين ويوفق بين الآراء المتناقضة . ومعارضة مجلس الشيوخ لمشروع قانون وافق عليه مجلس النواب ترم هذا الأخير على أن لا يتسك برأيه إلا إذا كان على حق وأمسكه أن يثبت ذلك أمام الرأي العام بالجمعية التي يدلى بها أعضاؤه في المجلس .

وتسبب لحسم النزاع بين مجلسي البرلمان تنص بعض الدساتير على أنه في حالة الخلاف يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر . جاء في المادة ١٦٦ من الدستور المصري مثلا (دستور سنة ١٩٢٣) أنه « إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل قرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة » . وجاء في بعض الدساتير وفي كثير من النسخ الداخلية للمجالس النيابية أنه في حالة النزاع بين المجلسين يختار كل مجلس لجنة من قبله للأجتاع مع لجنة من قبل المجلس الآخر للوصول إلى حل يرضى الجميع^(٢) . ولا شيء يمنع الجمع بين الطريقتين ،

(١) في بلجيكا ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ الحالي) وتشيكوسلوفاكيا (دستور سنة ١٩٢٠ الحالي) يجوز حل كل من المجلسين . أما في فرنسا ومصر (دستور سنة ١٩٢٣ كدستور سنة ١٩٣٠ الملغى) فلا يجوز حل مجلس الشيوخ بل مجلس النواب فقط . وفي أجملة الملك حل مجلس العموم لا مجلس القوردرات الوراثة .

(٢) نص على ذلك في لائحة كل من مجلسي الشيوخ والنواب عدنا (مصر) .

طريقة الاجتماع بهيئة مؤتمر، وطريقة الجانب المشتركة Commissions Mixtes
نرى مما تقدم أن الخلاف في الرأي أحيانا بين المجلسين أمر طبيعي وضروري،
والحقيقة لا تظهر إلا من تصادم الأفكار، وهناك طرق عديدة لحسم هذا النزاع
بحيث لا يصبح خطراً على الحياة الدستورية في الدولة.

(٣) أما الانتقاد الأخير الذي وجه إلى نظام المجلسين فهو أنه يبطل العمل
التشريعي وقد سبق أن رددنا على ذلك . فإن العبرة ليست بكثرة القوانين بل
بصلاحيتها، وفي نظام المجلسين ضمان على أن التشريع لا يصدر إلا بعد بحث وتدقيق.
ومعظم الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية تنص على إجراءات خاصة لأتباعها
في حالة الضرورة أو الاستعجال ، procédure d'urgence ، من شأنها أن تسمح
بمرور القانون في المجلسين في أقرب وقت ممكن (١) . وقد دلت التحارب على أن
نظام المجلس الواحد ضرره أكبر من نفعه . ولما أخذت معظم دساتير العالم (أو
كانت تأخذ إلى عهد قريب على الأقل) بنظام المجلسين ، وعدلت أغلب الدول التي
هجرت على نظام المجلس الفردي إلى نظام الأردواج (٢) .

ولقد حربت إنكلترا نظام المجلس الواحد لمدة قصيرة وفي ظروف استثنائية -
في عهد كرومويل - ولم تسفر هذه التجربة عن إمكان الاستغناء عن مجلس
الوردات فأعيد . ومن الدول التي عدلت أخيراً عن نظام المجلس الواحد بعد أن
جربته اليونان بدستور ٢ يونيو سنة ١٩٢٧ (ولكن عطل هذا الدستور الجمهوري
بعد عودة الملكية في نوفمبر سنة ١٩٣٥) ويوجوسلافيا ، دستور ٣ سبتمبر سنة
١٩٣١ وهو القائم الآن . فأنشأ كل من هذين الدستورين مجلس شيوخ (Senat)
بحساب مجلس النواب . وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لبعض دول أمريكا اللاتينية :
المكسيك . إكوادور . بوليفيا . بيرو . وعض مقاطعات الولايات المتحدة الأمريكية .
بنسلفانيا . جورجيا . فرمونت . وقد أخذت مصر نظام المجلس الواحد (الجمعية

(١) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري مثلاً ، الباب الخامس .

د الاستعجال في النظر ، مواد ٩١٤ - ٩١٦ .

(٢) راجع مع ذلك ما سبقوله عن أزمة المجالس العليا

التشريعية) في سنة ١٩١٣ ولكن جاء دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) مقررًا لنظام المجلسين .

ولاحظ بعض الكتاب أن الدساتير ذات المجلسين أطول عمراً من الدساتير ذات المجلس الواحد . فأقدم دساتير العالم دستور أنكلترا وهو غير مكتوب ، والولايات المتحدة ويرجع دستورهما إلى سنة ١٧٨٧ ، وبلجيكا (سنة ١٨٣١) وهي كلها مؤسمة على نظام المجلسين . وأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الحالي والسلطة التشريعية فيه مكونة من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ . ولم تأخذ فرنسا بنظام المجلس الواحد إلا مرتين في سنة ١٧٩١ وفي سنة ١٨٤٨ . أما دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ فلم يجر سنة كاملة إذ أوقف في ١٠ أغسطس ١٧٩٢ ، ودستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ لم يجر إلا ثلاث سنوات إذ عطل في ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١^(١) وقد نص دستور سنة ١٧٩٣ على تصكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد ولكن هذا الدستور لم ينفذ أصلاً .

نخرج إداً من هذه المقارنة بين نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد بأن الأول يفضل بكثير الثاني . ولكن لا يكفي أن يكون في الدولة مجلسان للحصول على كل المزايا المترتبة على ازدواج الهيئة التشريعية بل يجب أن يكون لمجلس الشيوخ أو للمجلس الأعلى الحق على الأقل في وقف التشريع الصادر من المجلس الآخر ومن المفيد أيضاً - بل من الضروري في نظر البعض - أن يختلف المجلسان تركيباً .

(١) في سنة ١٧٨٩ ناقشت الجمعية التأسيسية الفرنسية *Assemblée Constituante* مناقشة طويلة في مبدأ تكوير الهيئة التشريعية من مجلس واحد أو من مجلسين وقد استمرت هذه المناقشة عشرة أيام متوالية (٣١ أغسطس - ١٠ سبتمبر سنة ١٧٨٩) وحنمت هذه المناقشة التاريخية بالاقتراع على نظام المجلس الواحد بأغلبية ٤٩٠ صوتاً ضد ٨٩ . ومن ضمن الأسباب المهمة التي حدثت بالجمعية المذكورة إلى اختيار نظام المجلس الواحد حوفاً من أن يكون مجلس الشيوخ قوة أرستقراطية جديدة تحمل محل الأرستقراطية الملغاة . وللاّحد نظام المجلس الواحد في سنة ١٨٤٨ أسباب أهمها اعتقاد واضعي دستور سنة ١٨٤٨ أن هذا النظام يسمح بإنشاء هيئة تشريعية قوية قادرة على مقاومة رئيس الجمهورية المنتخب رأساً من الشعب . ولكن أثبتت التجربة خطأ هذا الظن وأدى نظام المجلس الواحد إلى تصادم المجلس ورئيس الجمهورية .

ب - ضرورة اختلاف المجلسين مع حيث التشكيل .

الغالب في الدول ذات المجلسين أن يكون أحدهما على الأقل أي المجلس الأدنى (مجلس النواب) مكونا كله بطريق الانتخاب الشعبي حتى يمثل الأمة تمثيلا صحيحا أما المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) فتختلف طريقة تكوينه باختلاف الدساتير : ١) قد يكون وراثيا وهذا نادر كما هو الحال في انكلترا بالنسبة لمجلس اللوردات .

٢) أو معينا كله بواسطة رئيس الدولة كما هو الحال في إيطاليا . فيحسب دستور سنة ١٨٤٨ (Statuto) الذي لم يلبح للآن بالرغم من قيام النظام العاشيق جميع أعضاء مجلس الشيوخ (Senat) معينون لدى الحياة بواسطة الملك ، والملك بطبيعة الحال لا يستعمل حقه هذا لجميع حقوقه الدستورية الأخرى ألا بواسطة وزرائه . ولكن اختياره محدود إذ يشترط فيمن يمينون في مجلس الشيوخ أن يكونوا متدين لطبقات معينة (٢١ طبقة Categories حددها الدستور) . ولمجلس الشيوخ نفسه أن يفحص إذا كان العضو المزمع ينتمي حقيقة إلى إحدى هذه الطبقات . ولم ينهاون مجلس الشيوخ الإيطالي في استعمال حقه هذا حتى مع قيام النظام العاشيق في الحال .

٣) وفي بعض البلاد يتألف المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) كله بطريق الانتخاب أما على عدة درجات (انتخاب غير مباشر) كمجلس الشيوخ الفرنسي أو على درجة واحدة (انتخاب مباشر) كما هو الحال في تشيكوسلوفاكيا (مادة ١٣ من الدستور الحالي) وبولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل في سنة ١٩٢٦ ، مادة ٣٦) ^(١) . وفي بلجيكا جميع أعضاء مجلس الشيوخ منتخبون ولكن يحصل انتخابهم بالطريقة الآتية : الجزء الأكبر منتخب مباشرة من الشعب بالأقتراع العام ولكن من بين طبقات وهيئات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصري والإيطالي ، وجزء منهم منتخب على درجتين بواسطة مجالس المديرية ،

(١) التي هذا الدستور الآن وأستبدل بدستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥

أما الباقون فينتخبون بمرقة الأعضاء السالف ذكرهم بعد الفصل في صحة انتخابهم (مادة ٥٣ من الدستور البلجيكي معدلة في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢١) .

(٤) وقد يكون بعض أعضاء مجلس الشيوخ منتخباً والبعض مينا كما هو الحال في مصر ^(١) فان الملك يعين $\frac{2}{3}$ مجلس الشيوخ أما $\frac{1}{3}$ الباقون فينتخبون بالاقتراع الدائم كأعضاء مجلس النواب مع اختلاف في السن وفي الدوائر وفي بعض الشروط الأخرى علاوة على اشتراط اختيار أعضاء مجلس الشيوخ جميعاً من بين طبقات وراثية معينة .

(٥) وقد يكون بعض أعضاء المجلس الأعلى منتخباً والباقيون يتولون مراكزهم بمس القانون (Sénateurs de Droit) كما في رومانيا (مواد ٦٧ - ٧٥ دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) الخ .

ولا حاجة هنا إلى القول أن المجالس الوراثية (المنجذرة) أو المؤلفة من أعضاء كلهم معينين (إيطاليا) أصبحت لا تتفق مع روح العصر الحاضر ، والسبب في احتفاظ الأنكلز بمجلس اللوردات الوراثي هو عدم اتفاقهم على طريقة تشكيل المجلس الذي يخلفه في حالة إلغائه . وقد اكتفوا بتقييد سلطة مجلس اللوردات الحالي قييداً كبيراً كما سنرى - بقانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ - منتظرين سوح الفرصة لتعديله تدريجاً . وقد جاء في مقدمة هذا القانون ما يأتي : « بما أنه من المنتظر أنسندال مجلس اللوردات الوراثي بمجلس آخر منتخب على أساس شعبي ولكن هذا الاستبدال لا يمكن جراؤه الآن ... » . وفي سنة ١٩١٧ ألغت الحكومة الانجليزية لجنة كبيرة برئاسة اللورد برايس (Bryce) العالم الدستوري المعروف للنظر في تغيير تشكيل مجلس اللوردات . فأقرحت اللجنة المذكورة في مشروعها انتخاب

(١) هذا هو الحال أصافي يوجوسلافيا حسب دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ فمجلس الشيوخ هالك : أثلث من أعضاء منحين ومن أعضاء معينين بواسطة الملك وبعض الدستور على أن للملك أن يعين عدداً من الشيوخ مساو لعدد الأعضاء المنتخبين ، والدستور المصري (سنة ١٩٢٣) أكثر ديموقراطية من هذه الوجهة لأنه جعل الأغلبية للعصر المنتخب من الشعب (ثلاثة أثمان المجلس) .

معظم أعضاء المجلس الجديد - الذي رأت أحلله محل مجلس اللوردات الحالي - بواسطة مجلس العموم نفسه ومن غير أعضائه ، وانتخاب بقية الأعضاء بواسطة المجلس معاً . ولكن لم يكن لهذا المشروع أى نصيب من النجاح .

وفي يونيو سنة ١٩٢٧ فكرت وزارة المحافظين برئاسة المستر ستانلي بلدوين في خطة جديدة ترمي إلى تأليف المجلس الأعلى من أعلى من اللوردات ينتخبهم أقرانهم ، وأعطاه المجلس الجديد نفس الحقوق تقريباً التي لمجلس العموم فيما عدا القوانين المالية (Money Bills) ولكن هذا المشروع لم يحرز قبول الرأي العام ولا رضا مجلس العموم . فاضطرت الوزارة إلى التراجع مفررة أنها لم تكن عازمة على عرض شيء من هذا القيل على البرلمان . ويظهر أنها أرادت بمشروعها هذا حسن النبط فقط .

وفي الواقع مجلس اللوردات الورثي ومجلس الشيوخ الإيطالي المؤلف كله من أشخاص معينين لمدة الحياة بواسطة الملك وماشاكلهما من المجالس كمجلس الشيوخ الياباني مثلاً ما هي إلا آثار من آثار العهد الماضي مصيرها الزوال . أما معظم البلاد الأخرى فأنها تجعل لكل من التمييز والانتخاب نصيباً متفاوت كثرة وقلة بحسب الدساتير (قارن مصر دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠) أو تجعل المجلس الأعلى كالمجلس الأدنى منتخباً كاه (فرنسا ، بلجيكا ، تشيكوسلوفاكيا ، بولونيا دستور سنة ١٩٢١) مع اختلافها في طريقة هذا الانتخاب .

وفي البلاد التي تجعل مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخباً بالمجلس الأدنى يراعى مع ذلك تغيير تشكيل كل من هذين المجلسين من الأحرار بواحد أو أكثر من الوسائل الآتية : - (١) - أن يتفاوت البرلمان عدداً

(١) نفس الطريقة متبعة في اللاد التي تجعل تأليف مجلس الشيوخ طريقي التمييز والانتخاب مما كسر فتراعي حيث في أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين شروط خاصة لا تشترط في أعضاء مجلس النواب . ولكن الحاجة إلى تغيير تشكيل المجلسين أشد بالطبع في اللاد التي يكون فيها مجلس الشيوخ منتخباً كله حتى لا يأتى صورة طوق الأصل لمجلس النواب .

فالمجلس الذي يكون عدد أعضائه معادلاً لنصف أعضاء المجلس الآخر مثلاً يختلف عنه روحاً وميولاً . ففي تشيكوسلوفاكيا يتكون مجلس النواب من ٣٠٠ عضواً، أما عدد أعضاء مجلس الشيوخ فثلاثة وخمسون (١٥٠) . وبحسب دستور سنة ١٩٣٠ المصري كان عدد أعضاء مجلس النواب ١٥٠ وعدد أعضاء الشيوخ ١٠٠ (٦٠ بالتعيين و ٤٠ بالانتخاب) . وراعى الدستور الحالي (سنة ١٩٣٣) أن تكون الدوائر التي ينتخب عنها عضو مجلس الشيوخ أوسع من الدوائر الانتخابية لمجلس النواب . فالقاعدة أن عضو مجلس النواب ينتخب في دائرة عدد أهلها ١٠٠٠ بينما عضو مجلس الشيوخ ينتخب في دائرة عدد أهلها ١٨٠٠٠٠ (١) .

٢ - الوسيلة الثانية لتغيير مجلس الشيوخ المنتخب عن مجلس النواب أن يكون أنتخب مجلس النواب مباشرة بواسطة الشعب بينما يكون انتخاب مجلس الشيوخ على درجتين أو أكثر بواسطة مجالس المديرية أو المجالس البلدية . ففي فرنسا مثلاً ينتخب أعضاء مجلس النواب *Chambre des députés* بواسطة الناخبين مباشرة وبالأقتراع العام لجميع الذكور الذين لا يقل سنهم عن ٢١ سنة . أما مجلس الشيوخ فينتخب أعضاؤه بواسطة لجان *Colleges* مكوّنة في كل مديرية *département* من ممثلي هذه المديرية في مجلس النواب *deputés* وأعضاء مجلس المديرية *Conseillers généraux* وللمجالس المركزية *Conseillers d'arrondissements* ومن مندوبين عن جميع المجالس البلدية الداخلة في حدود هذه المديرية *députés des Conseils municipaux* . ولما كان جميع هؤلاء الأفراد الذين يشتركون في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ معينين أنفسهم بطريق الانتخاب فيمكن القول أن مجلس الشيوخ الفردي معين من الشعب ولكن على عدة درجات . ويطلب كثير من الفرنسيين بالعدل عن هذه الطريقة المعقدة وحل مجلس الشيوخ منتخباً من الشعب مباشرة كمجلس النواب . وفي بلجيكا

(١) ملاحظ أن مجلس الشيوخ المصري يختلف من جهة أخرى احتلاماً كبيراً عن مجلس النواب لأن هذا الأخير منتخب كله أما الأول فعنه معين (٢/٣ في الدستور الحالي ٢/٣ في دستور سنة ١٩٣٠) وبعضه منتخب (٢/٣ الأعضاء الآن) . ولواقتصر على هذا الفارق وحده لكفى ذلك لتغيير المجلسين عن بعضهما .

يُنتخب أعضاء مجلس النواب جميعهم بالاقتراع العام المباشر. أما مجلس الشيوخ فيعنه منتخب بالاقتراع العام وبعضه بواسطة مجالس المدير يات وبعضه بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المتقدمين بعد التثبت من صحة نيابتهم كما رأينا .

وبحسب قانون الانتخاب المصري الصادر في سنة ١٩٢٣ (قانون نمر ١١ لسنة ١٩٢٣) كان انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وانتخاب مجلس الشيوخ على ثلاث درجات أى أن عضو النواب لا ينتخبه الناخبون بل مندوبو الناخبين أما عضو الشيوخ فينتخبه مندوبو المندوبين ولكن تعدل هذا القانون بقانون نمر ٤ لسنة ١٩٢٤ الذى قضى على هذه « الشلالات الانتخابية » وجعل انتخاب الشيوخ والنواب بواسطة الناخبين مباشرة على درجة واحدة. وهذا هو الحال الآن بعد عودة دستور سنة ١٩٢٣ وإعادة نشر قانون الانتخاب من جديد فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وهو عبارة عن قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون نمر ٤ لسنة ١٩٢٤، متفصلاً بعض التفصيح (١) .

٣ - اختلاف شرط السن بالنسبة لناخبي وأعضاء كل من المجلسين فيشترط عادة أن يكون من ناخبي وأعضاء مجلس الشيوخ أصغر من من ناخبي وأعضاء مجلس النواب. فكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ ٢١ سنة كاملة ولكن لا يشترك في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا من بلغ ٢٥ سنة كاملة، كما أن الدستور المصري يشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون مالاً من السن ٣٠ سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى أما من عضو مجلس الشيوخ فأربعين سنة على الأقل (من النبوة) . وفي فرنسا وبلجيكا السن واحدة (٢١ سنة) بالنسبة لناخبين للمجلسين، ولكن من العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة على الأقل وهي ٤٠ سنة لمجلس الشيوخ . وفي تشيكوسلوفاكيا من الناخب لمجلس النواب ٢١ سنة كاملة وللمجلس الشيوخ ٢٦ سنة،

(١) صدر قانون الانتخاب الحالي في ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بمرسوم قانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ونشر في الوقائع الرسمية بعدد خاص صادر في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ .

ويشترط أن يكون سن عضو النواب ٣٠ سنة على الأقل وعضو الشيوخ ٤٥ سنة .
ومن عضو الشيوخ المنتخب في رومانيا ٤٠ سنة على الأقل وعضو مجلس النواب ٢٥ .
ويشترط في النائب لمجلس الشيوخ الروماني أن يكون سنه ٤٠ سنة كاملة ويكفي
من البلوغ العادي في ناحي مجلس النواب (مواد ٦٦ و ٦٧ و ٧٥ من دستور ٢٣ مارس
سنة ١٩٢٣) . ومن هذه الأمثلة نرى أن سن العضوية لمجلس النواب تتراوح
حسب الدساتير بين ٢٥ و ٣٠ وللمجلس الشيوخ بين ٤٠ و ٤٥ وأن بعض الدساتير (مصر
تشيكوسلوفاكيا رومانيا) يشترط أيضاً سناً خاصة للاشتراك في انتخاب أعضاء مجلس
الشيوخ بينما البعض الآخر يكتفي بالسن العادية المقررة لانتخاب أعضاء مجلس النواب
(فرنسا وبلجيكا) .

٤ - حمل مدة النيابة لأحد المجلسين (المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ عادة)
أطول من مدة الية للمجلس الآخر (مجلس النواب) وتطبيق التجديد الجزئي على
الأول دون الثاني ، ففي مصر مدة العضوية في مجلس الشيوخ ١٠ سنوات ويتجدد
نصف الشيوخ ، المئتين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ، بينما مدة العضوية في
مجلس النواب خمس سنوات ويتجدد المجلس تجديداً كلياً كلما أنتهت هذه المدة .
وفي فرنسا يتجدد مجلس النواب تجديداً كلياً كل أربعة سنوات ، أما مجلس الشيوخ
الفرنسي فهو منتخب لمدة ٩ سنوات ويتحدد ثلثه كل ثلاث سنوات . ولكن لم
تأخذ بقاعدة التجديد الجزئي لمجلس الشيوخ دساتير مهمة كدستور تشيكوسلوفاكيا
مثلاً إذ اكتفى بأطالة مدة عضوية مجلس الشيوخ فجعلها ٨ سنوات بدل ٦ سنوات
لمجلس النواب . وعدلت بلجيكا عن طريقة التجديد الجزئي في سنة ١٩٢١ . وقبل
هذا التاريخ كان هذا التجديد مطبقاً على المجلسين : فمجلس النواب كان ينتخب لمدة ٤
سنوات يتجدد نصفهم كل سنتين ومجلس الشيوخ لمدة ٨ سنوات يتجدد نصفهم
كل ٤ سنوات ، فأصبحت مدة العضوية بعد تعديل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢١ لكل
من المجلسين ٤ سنوات ويتجدد المجلسان في نهايتها تجديداً كلياً (مواد ٥١ و ٥٥ من
الدستور البلجيكي) .

٥ - تشترط بعض الدساتير في عضو مجلس الشيوخ أن يكون من طبقات معينة

ويراعى فيهم عادة أن يكونوا من الأشخاص الذين أدوا لدولتهم خدمات جليلة أو الذين شغلوا أو يشغلون مناصب هامة حكومية أو غير حكومية (مع مراعاة عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف التي نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينهما) أو الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مقدار محدد أو لا يقل دخلهم السنوي عن مبلغ معين الخ . وهذا هو الحال في بلجيكا بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من الشعب مباشرة (مادة ٥٦ مكررة من دستور بلجيكا) . وفي مصر بالنسبة لجميع أعضاء مجلس الشيوخ المعينين منهم والمنتخبين (مادة ٧٨ دستور سنة ١٩٢٣ و ٥٥ من قانون الانتخاب) .

الفرض من كل ما تقدم أن لا يكون مجلس الشيوخ صورة مطابقة لمجلس النواب بل يمثل أولها الثبات والاستقرار وإلى حد ما مصالح الخواص ويمثل الثاني عواطف وميول عامة الشعب، وبعبارة أخرى يراعى في مجلس الشيوخ عادة أن يكون هيئة محافظة في الدولة لكبح جماح المجلس الشعبي الأكثر تطرفاً بحكم تشكيله ومن أعضائه .

ج - اختصاصات كل من المجلسين

لكي يأتى نظام المجلسين بما ينتظر منه من النتائج الحسنة يجب أن يكون المجلسان متساويين في الحقوق والسلطة ، ولكن يكفي أن ينحصر ذلك في مادة التشريع لا في المسائل الأخرى .

(١) فمن المسلم به من زمن في كثير من الدساتير البرلمانية أن الوزارة لا تسأل سياسياً إلا أمام مجلس النواب وحده (مصر . انكلترا . تشيكوسلوفاكيا) . ولكن لهذه القاعدة استثناءات هامة (بلجيكا . فرنسا ^(١)) .

(٢) كذلك فيما يتعلق بمسئولية الوزارة جنائياً نجد أن المتبع هو اختلاف

(١) في بلجيكا وفرنسا الوزارة مسئولة أمام كل من المجلسين (النواب والشيوخ) وقد أسقط مجلس الشيوخ الفرنسي على الخصوص عدة وزارات لم تكن حاضرة على ثقته .

المجلسين في الاختصاص فيقوم أحدهما وهو مجلس النواب بالأنهام بينما يقوم الآخر المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ بالمحاكمة .

(٣) ولا يتساوى المجلسان عادة في المسائل المالية . فبعض الدساتير تعطى حق اقتراح القوانين المالية أو على الأقل حق اقتراح القوانين الخاصة بأشياء الضرائب أو زيادتها للحكومة ومجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ . وقد أخذ بذلك الدستور المصري إذ تنص المادة ٢٨ منه على أن : « للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بأشياء للضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك وللمجلس النواب » (دون مجلس الشيوخ) .

(٤) وللمجلس النواب في معظم البلاد الأسفية أو الأولوية في مناقشة وتقرير الميزانية العامة للدولة . جاء في الدستور المصري أيضاً مادة ١٣٩ « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً » ونفس القاعدة منبذة في فرنسا (دستور سنة ١٨٧٥) وترتب عليها هناك أن أصبح لمجلس النواب الكلمة الأولى والأخيرة فيما يتعلق بالميزانية دون أن يؤدي ذلك إلى إمكان الاستثناء عن موافقة مجلس الشيوخ . والمتبع في المسائل المالية أن مجلس الشيوخ ينصع عادة في نهاية الأمر للرأي الذي يراه النواب .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادي ، خلاف القوانين المالية ، فالبدأ الذي كان متبعاً إلى عهد قريب في البلاد التي تأخذ بنظام ازدواج المجلسين هو اشتراك المجلسين في التشريع على قدم المساواة . فلها اقتراح القوانين العادية وأقرارها ، والمشروع لا يصبح قانوناً قابلاً للأصدار والتنفيذ إلا إذا وافق على صيغته كل من المجلسين على التوالي . وهذا المبدأ لا زال يسود في الوقت الحاضر دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا وفرنسا ورومانيا ومصر وغيرها . فواقعة الحكومة ومجلس النواب في هذه البلاد على مشروع من مشروعات القوانين مالياً كان أو عادياً لا ينفى بحال من الأحوال عن ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشيوخ أيضاً ، أو بمباراة أخرى رفض مجلس الشيوخ لمشروع القانون يحول دون صيرورة هذا المشروع قانوناً من قوانين الدولة .

وفي الولايات المتحدة على الخصوص لمجلس الشيوخ مكانة خاصة تفوق مكانة مجلس النواب . فهو لا يشترك فقط في التشريع على قدم المساواة مع مجلس النواب بل يشترك أيضا مع رئيس الولايات المتحدة (رئيس الجمهورية) في بعض اختصاصاته فوافقه ضرورية (بأغلبية الثلثين) لتصديق على المعاهدات كما يجب أخذ رضائه في كثير من التعيينات الهامة لمناصب الدولة الاتحادية . وفي الدول المذكورة (الولايات المتحدة . بلجيكا . فرنسا . مصر) إذا اجتمع المجلسان هيئة مؤتمر أو جمعية وطنية فإن الرئاسة تكون لرئيس مجلس الشيوخ^(١) وهذا الأمتياز يشعر بأهمية مجلس الشيوخ في الدولة ومكانته الأدبية .

ولكن منذ أوائل القرن الحالي على الخصوص ظهر تيار دستوري قوى يرمي إلى القضاء على المجالس العليا أو تقييد سلطتها تقييدا كبيرا ، حتى فيما يتعلق بالتشريع العادي ، وحصر السلطة في المجلس الأدنى أو مجلس النواب . بدأ ذلك في بعض المملكات البريطانية المستقلة ، ثم تحقق في إنجلترا نفسها بعد أزمة دستورية طويلة ، وخصوصا في معظم الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى . هذا الاتجاه الدستوري الحديث أدى إلى ماصمونه أزمة المجالس العليا .

د - الميرور الدستورية الحديثة وأزمة المجالس العليا .

ظهر الميل إلى تحديد سلطة المجالس العليا أو حتى الاستغناء عنها كلية قبل الحرب العظمى في بعض المملكات البريطانية المستقلة (Dominions) (أستراليا . جنوب أفريقيا . الولايات المتحدة التي يتألف منها اتحاد كندا) . ولكن قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ الأنكليزي المعروف باسم (The Parliament Act) والذي قيد سلطة مجلس اللوردات وجعله في المرتبة الثانية بالنسبة لمجلس العموم هو

(١) أطر مادة ٩٢١ من الدستور المصري (سنة ١٩٢٣) . وكما اجتمع المجلسان هيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ . وفي فرنسا رئيس مجلس الشيوخ هو ثاني شخص في الدولة هي المراسم والحفلات الرسمية يلي مباشرة في المرتبة رئيس الجمهورية .

الذى لفت أنظار العالم إلى مسألة المجالس العليا (Chambres Hautes) وضرورة إصلاحها أو إلغائها . ونظراً لهذا التعديل الدستوري الأنكليزي من الأثر الكبير أولاً - في إنكلترا نفسها التي كانت تعتبر نظام إزدواج المجلسين ومساواتهما في التشريع من المائل الدستورية الأساسية ، وثانياً - على الدساتير الأخرى الحديثة التي ظهرت منذ الحرب المظلمى - سندرس بشئ من التفصيل : (١) الأسباب والمناشآت التي أدت إلى تعديل اختصاصات مجلس اللوردات ، (٢) ماله من الحقوق في الوقت الحاضر ، (٣) أثر هذا التعديل في الدساتير الأخرى الحديثة ، (٤) أزمة المجالس العليا والدستور المصري .

١ - سلطة مجلس اللوردات قبل قانونه ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ المعروف باسم The Parliament Act : فقد مجلس اللوردات منذ وقت طويل حق اقتراح القوانين المالية وتعديلها وأنفقت سلطة البرلمان في ذلك إلى مجلس العموم وحده^(١) ولكن ظل مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ محتفظاً بحق الموافقة على هذه القوانين أو رفضها . وبعبارة أخرى كانت القوانين المتعلقة بالصرائب وجميع القوانين ذات الصبغة المالية ، بما في ذلك الميزانية نفسها ، لا تنفذ إلا إذا وافق عليها مجلس اللوردات كما هو الحال بالنسبة لقوانين الأخرى . وهو وإن كان لا يستطيع أن يعدل فيها أو يقترحها فله على الأقل الحق في رفضها بأجمعها . وبقي اللوردات إلى سنة ١٨٦٠ متمسكين بحق الرفض هذا بما في ذلك رفض الميراثية ذاتها وظل هذا الحق من حقوقهم الثابتة لم يلق قانوناً حتى سنة ١٩١١ . ولكن من جهة أخرى جرت العادة التي ثبت أمرها بفعل السوابق المتكررة أن الوزارة مسئولة أمام مجلس العموم فقط إذ ظهرت في أكثر من نصف قرن ورايات استطاعت أن تعيش بالرغم من عدم ثقة

(١) ولكن تنازل مجلس العموم منه عن حقه في اقتراح القوانين المالية منذ القرن الثامن عشر وأصبح اقتراح القوانين المالية من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) وحدها . ولكن بالطبع لمجلس العموم أن يعدل أو يرفض ما يقترحه الحكومة في هذا الشأن .

مجلس اللوردات بها وأن تقع سياسة لم يكن يستصوبها هذا المجلس ، والقاعدة الآن أن مصير الوزارة مطلق بأرادة مجلس العموم وحده ، وأقتراح مجلس اللوردات على عدم الثقة بالوزارة ليس له أقل تأثير على مركزها .

أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى ، ماعدا القوانين المالية ، فقد حافظ اللوردات على سلطتهم كاملة حتى قانون سنة ١٩١١ فكان لهم حق الاقتراح *droit d'initiative* ، وحق رفض المشروعات التي يرسلها إليهم مجلس العموم والحكومة ، وحق تعديلها *Droit d'Amendement* ، على أن رفض اللوردات لمشروعات القوانين التي وافق عليها مجلس العموم لم يكن مطلقاً في الواقع وسبب ذلك أنهم كانوا - ولا زالوا - يشعرون أن الممثل الحقيقي للأمة هو مجلس العموم . فإذا اختلف مجلس اللوردات ومجلس العموم على مشروع قانون وافق عليه هذا المجلس الأخير ورفضه المجلس الأول ، وحل مجلس العموم وجاءت الانتخابات النيابية الجديدة في جابه ومؤيدة له ، فإن مجلس اللوردات ينشئ من عزمه ويذعن لأرادة المجلس الجديد المنعفة مع أرادة الأمة . وفي قدرة الوزارة - وهي التي تستعمل جميع حقوق التاج - اكراه مجلس اللوردات على الخصوع للرأي الذي اتفق عليه كل من الحكومة وأغلبية مجلس العموم بدون الالتجاء الى حل هذا المجلس الأخير وأستفتاء الشعب .

فالتاج هو الذي يمنح اللوردية الوراثية التي يترتب عليها المصوية في مجلس اللوردات ، وحقه هذا غير محدود . ففي أستطاعته أن يمين عدداً كافياً من اللوردات الجدد القائلين برأي الحكومة ومجلس العموم حتى تصبح الأكتريية المعارضة في مجلس اللوردات أقلية ويتفق المجلس والحكومة . ويطلبون على هذه الطريقة

بالفرنسية عبارة *La fournée des paires* وبالإنكليزية *Swamping of the House of lords* أي اغراق مجلس اللوردات بلوردات حدد . ولم يلجأ التاج الى هذه الطريقة إلا مرتين الأولى في سنة ١٧١٣ لأبطال معارضة مجلس اللوردات لمعاهدة « أو ترخت » ، فلما أشدت معارضة الأحرار اذ ذاك - وكانت أغلبية اللوردات منهم والحكومة من حزب المحافظين عين الملك ١٢ لورداً جديداً من المحافظين فرجعت كفة هؤلاء ، ومرت المعاهدة . والمرة الثانية في ١٧ مايو سنة ١٨٣٢ حين فوض الملك وليم الرابع لوزيره اللورد

جرى Earl Grey أن يختار عدداً كافياً من اللوردات لينم من قانون الإصلاح الانتخابي ولكن مجلس اللوردات تراجع أمام هذا التهديد ووافق على القانون .
نرى من كل ما تقدم أنه بالرغم من رجحان كفة مجلس العموم فإن سلطة مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ لم تكن كفة مهلة . ويمكن أن نقول أنه لم يكن من الممكن أن ينفذ قانون في المملكة سواء كان هذا القانون مالياً أو عادياً بما في ذلك الميزانية نفسها إلا إذا وافق عليه اللوردات .

ولذلك بدأت في أواخر القرن الماضي حملة شديدة ضد مجلس اللوردات واستمرت في سيرها حتى انتهت في سنة ١٩١١ إلى تقييد سلطة هذا المجلس تقييداً كبيراً، فقد حق الموافقة أو رفض القوانين المالية ، وتحول اختصاصه التشريعي بالنسبة للقوانين الأخرى إلى مجرد حق اعتراض توقيفي بسيط (Veto suspensif) ، فأذا انتهت مدة معينة من الزمن أصبح مشروع القانون قانوناً نافذاً بالرغم من عدم موافقة اللوردات عليه .

ولهذه الحملة التي أدت إلى أزمة دستورية كبيرة أسباب عديدة أولها تكون مجلس اللوردات نفسه فهو هيئة أرستوقراطية وراثية تمارس السلطة في بلاد عمرتها الروح الديمقراطية . والسبب الثاني هو الميل الذي بدأ يظهر منذ أواخر القرن الماضي في كثير من البلاد للمدول عن نظام المجلسين والأكثر كفاءة بتنظيم المجلس الواحد المنتخب مباشرة من الشعب^(١) . أما السبب المباشر فهو خطة مجلس اللوردات نفسه وتصرفه . لقد كان مجلس اللوردات في القرن الماضي وفي بدء القرن الحالي مجلساً «محافظاً» إلى درجة كبيرة بمعنى أن لحزب المحافظين فيه الأغلبية الساحقة، وشأن ذلك عن تولى حزب المحافظين في القرن التاسع عشر الحكم مرات عديدة أختار للمجلس فيها أعضاء من صفوفه^(٢) حتى أصبح الأحرار في المجلس المذكور أقلية ضعيفة . ونتج

(١) ولا زال حزب العمال الإنكليزي يقول ضرورة إلغاء مجلس اللوردات مهما كان تشكيله وحصر السلطة التشريعية كلها في مجلس العموم .

(٢) جرت العادة أن الملك لا يعين اللوردات الوريثيين الجدد إلا بناء على اقتراح وزرائه فأذا كانت الوزارة القائمة من المحافظين فأبداً عادة لا تقترح على الملك منح لقب اللوردية وأميازاته إلا لأعضائها .

عن ذلك أنه إذا تولت وزارة من حزب المحافظين الحكم كان مجلس اللوردات لها أطول من بناتها وأخذ يوافق على مشروعاتها من غير مقاومة ولا بطء ولا تعديل . وعلى العكس كان يرفض المشروعات التي ترضها عليه حكومة الأحرار إذا ما نجح هؤلاء في الانتخابات العامة وألقوا الوزارة الجديدة وأصبح لهم الأغلبية في مجلس العموم . هذا هو السبب المباشر لأزمة بل لأزمات مجلس اللوردات التي استمرت من سنة ١٨٩٣ إلى سنة ١٩١١ .

بدأت الأزمة الأولى في سنة ١٨٩٣ حينما رفض مجلس اللوردات مشروع الحكم الذاتي الأيرلندي (Home - Rule Bill) الذي قدمته وزارة المستر جلادستون زعيم حزب الأحرار ووافق عليه مجلس العموم . أثار هذا الرفض سخط الأحرار وأحدوا يثيرون الرأي العام ضد مجلس اللوردات موجهين إليه شتى المطاعن وقالوا بأنه أما أن يصلح وينحضع أو يلقى (To mend and to bend or to end) ، بدأت هذه الزوبعة بعد ذلك بقليل لأن الانتخابات العامة التي دارت في سنة ١٨٩٥ أدت إلى تسلل المحافظين لزمام الحكم وأقصاء الأحرار عنه بضعة سنين .

ولكن حادت الأزمة الدستورية للظهور في سنة ١٩٠٦ على أثر فوز حزب الأحرار من جديد في الانتخابات العامة وقيام وزارة السر هنري كسل بنرمان (Henri Campbell - Bannerman) رئيس الأحرار حينذاك محل وزارة المستر بلفور (من المحافظين) . وبدأ مجلس اللوردات يرفض مشروعات القوانين التي تترجمها الحكومة وترد إليه من مجلس العموم أو يعدلها تعديلا يذهب بموجها . وحينئذ قامت في وجه مجلس اللوردات ضجة عظيمة بتشجيع من الحكومة .

وقد جاء في خطبة العرش التي أُلقيت في سنة ١٩٠٧ « أن هناك مسائل مهمة برلمانية ظلت مقيدة لما بين المجلسين من مشادة ، وقد نظر إليها وزرائي بعين الاعتبار وهم يرغبون في حلها » . وبذلك أصبحت مسألة إصلاح مجلس اللوردات أو تقييد اختصاصاته معروضة رسميا على بساط البحث . وبالفعل قدمت الحكومة على أثر ذلك اقتراحا إلى مجلس العموم جاء فيه « أنه لكي تحترم أرادة الشعب التي يعرب عنها نوابه يجب أن تقيد سلطة مجلس اللوردات في تعديل مشروعات القوانين

ورفضها على وجه تصحيح من الكلمة الأخيرة لمجلس العموم . بدأت مناقشة مجلس النواب لهذا الاقتراح في ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ يونية سنة ١٩٠٧ وقد أوضح رئيس الوزارة السير كبل بنرمان في أثناء ذلك شكاوى حزب الأحرار من مجلس اللوردات ، وبين أن مجلس العموم هو المجلس النيابي الوحيد الذي يعبر وحده عن إرادة الأمة . ثم أشار إلى أن الحكومة ترى أنه بعد أن يوافق مجلس النواب على مشروع قانون ويعرض هذا المشروع على مجلس اللوردات ويعدله هذا المجلس الأخير أو يرفضه تؤلف لجنة مشتركة Commission Mixte من المجلسين لبحث فيه ، وإذا لم تصل هذه اللجنة إلى حل يترك المشروع سنة أشهر ، وعند انتهائها تعرضه الحكومة من جديد على مجلس العموم ثم على مجلس اللوردات وفي حالة صرار هذا المجلس على عدم الاقتراح على المشروع المذكور يرسل إلى لجنة مشتركة أخرى ، وعند عدم وصول هذه اللجنة للمرة الثانية إلى حل ما يصبح المشروع المذكور قانوناً بالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات . وقد وافق مجلس النواب على تلك الخطوة مع ما فيها من تعقيد ولف بأكثرية ٤٣٢ صوتاً ضد ١٤٧ صوتاً .

ولكن كل إصلاح أو تغيير لسلطة مجلس اللوردات يجب أن يصدر هيئة قانون وهذا يحتاج إلى موافقة مجلس العموم واللوردات معاً ، وطبيعي أن لا يقبل المجلس الأخير تقييد اختصاصاته أو التنازل عنها عن طيب خاطر . وفي الوقت الذي كان فيه مجلس العموم والحكومة يتناقشان في كيفية إصلاح مجلس اللوردات عين هذا من جهة لجنة مستقلة من بين أعصاته برئاسة اللورد روزبري Rosebery لبحث الخطط والمشاريع المختلفة التي اقترحت من قديم لإصلاح مجلس اللوردات ، فوضعت تقريراً مهماً في ٢ ديسمبر ١٩٠٨ ولكن مجلس اللوردات لم يتناقش فيه . وقد صرح اللورد روزبري فيما بعد بأن عدم المناقشة فيه نشأ عن كون الحكومة لم ترد أن تضم صوتها إليه متجاهلة التقرير المذكور .

وأستمر التصادم بين مجلس اللوردات من جهة ووزارة الأحرار المستقلة إلى مجلس العموم من جهة أخرى حتى سنة ١٩١١ . ففي نوفمبر سنة ١٩٠٩ رفض مجلس اللوردات الموافقة على مشروع ميزانية سنة ١٩١٠ .

وكان هذا الرفض صدمة هائلة للحكومة لأنها كانت قد وضعت في مشروع الميزانية كل آمالها لسد العجز الكبير الناشئ عن زيادة نفقات الأسطول الحربي . ولكي تقوم الحكومة بسد العجز تدرعت بتدابير شديدة وأنشأت ثلاث ضرائب جديدة مثقلة لكاهل الطبقات الأرستقراطية وأصحاب الأملاك الواسعة ، وبطبيعة الحال كانت هذه الطبقات معارضة الميزانية وحملت عليها حملة شديدة شجعت مجلس اللوردات على المقاومة حتى أن بعضهم حثه على استرداد الحقوق التي كان يظهر أنه أضعافها نهائياً حتى تعديل مشروعات القوانين المالية . وهو وإن لم يعدل ميزانية سنة ١٩١٠ إلا أنه رفضها كما رأينا في مجموعها مصرحاً بأنه لا يرى ما يبرر موافقته عليها قبل أن تستفيق البلاد فيها . »

ومعنى هذه العبارة الأخيرة أن المجلس لا يدعى لنفسه الحق المطلق في رفض الميزانية بل فقط إرغام الحكومة على عرضها على الشعب عن طريق حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة . ولكن هل لمجلس اللوردات أن يرغم الحكومة على حل مجلس العموم ؟ لقد جادل حزب الأحرار في قانونية هذا الحل قائلاً أن مجلس اللوردات لا يستطيع أن يحمل التاج على ذلك يجعله الحكومة ملزمة باختيار أحد أمرين إما الخضوع لإرادة اللوردات المخالفة لإرادة مجلس العموم وإما حل مجلس العموم لاستفتاء الناخبين . إذ هذا معناه إنكار تفوق مجلس العموم حتى في المسائل المالية ووضعه تحت رحمة المجلس الآخر .

حقيقة كان في وضع الحكومة أن تلجأ إلى طريقة أخرى سبق لنا الإشارة إليها وهي تغيير الأغلبية في المجلس الأعلى بتعيين لوردات جدد من بين الأشخاص التابعين لحزب الأحرار ولكنها قررت في نهاية الأمر حل مجلس العموم . ونمت الانتخابات العامة في يناير وفبراير سنة ١٩١٠ . وعاد حزب الأحرار بأغلبية ١٣٠ صوتاً وهي أغلبية كبيرة وإن كانت أقل من التي كانت له قبل الانتخابات . وأهم المسائل التي دارت الانتخابات حولها مسألة الميزانية التي رفضها مجلس اللوردات ومسألة حقوق هذا المجلس نفسه . ولو أن اللوردات عارضوا في ذلك مدعين أن المسألة لوحيدة التي عرضت على الناخبين هي الميزانية فقط ، لا إصلاح مجلس اللوردات .

بعد هذه الانتخابات بدأت الحركة الفاصلة ووافق مجلس النواب بناء على طلب الحكومة على مشروع قانون مفيد لسلطة المجلس الأعلى ولكن في أثناء تلك الأزمة (مايو سنة ١٩١٠) مات الملك أدوارد السابع قهقرياً الجميع رغبة في عدم تعكير حكم الملك الجديد (جورج الخامس) في أوائل عهده . وتآلف مؤتمر غير برلماني من زعماء المحافظين والأحرار للوصول إلى حل مرضى بخصوص سلطة مجلس اللوردات وأخصاصاته ولكنه لم يفلح . وفي ١٠ نوفمبر سنة ١٩١٠ أعلن فشله رسمياً . وبناء عليه عادت الأزمة والتراع إلى ما كانا عليه .

وكرت وزارة الأحرار برئاسة المستر أسكويث حينئذ ومنذ اليوم التالي (١١ نوفمبر) في حل مجلس العموم من جديد ، مع أنه لم يرض على انتخابه سنة ، لتظهر أنها لا زالت حائزة على ثقة أغلبية الأمة ولتعرض مسألة الإصلاح البرلماني بصفة نهائية على الناجين^(١) ولكنها لم تقدم على هذا الحل إلا بعد أن أخذت من الملك وعداً أكيداً بأنه إذا فاز الأحرار في الانتخابات الجديدة ، وأستمر اللوردات في مقاومتهم ورفضوا الموافقة على مشروع القانون المفيد لأخصاصات وسلطة مجلسهم كما تريده الحكومة (وهو مشروع القانون الذي عرف فيما بعد باسم The Parliament Act) ، فإن الملك سيستعمل حقه في منح عدد كبير من الأشخاص لقب اللوردية الوراثية حتى يصبحوا أعضاء في مجلس اللوردات ويقترعوا على مشروع القانون المذكور .

وقعت الانتخابات الجديدة في ديسمبر سنة ١٩١٠ فقال حزب الأحرار الأكثرية كالتى كانت له . وتناقش مجلس العموم الجديد في مشروع قانون إصلاح البرلمان (The Parliament Act) وأقره وحينئذ عرضته الحكومة على مجلس اللوردات فلم يرفض البحث فيه في مايو سنة ١٩١١ كما كان يتوقع ذلك الكثيرون . وأخيراً قبله في أغسطس سنة ١٩١١ بأغلبية ١٣١ صوتاً ضد ١١٤ بعد مناقشات طويلة وبعد أن قدم عدة تعديلات هامة رفض مجلس العموم معظمها . وعلى أثر ذلك وافق

(١) رأينا أن مجلس اللوردات أدعى أن مسألة إصلاح هذا المجلس لم تعرض على الناجين في انتخابات يناير - فبراير سنة ١٩١٠ وأن الذى عرض فقط هو موضوع الميراثية

الملك على المشروع فأصبح قانوناً. ولقد أكره اللوردات على الخضوع في نهاية الأمر هو خوفهم من استعمال الملك لحقه في تعيين عدد غير محدود من اللوردات لإجديد لتغيير الأعلية في مجلسهم ففي سنة ١٩١١ كما في سنة ١٨٣٢ لم يتجنى الملك إلى مباشرة هذا الحق بل اكتفى بالتهديد به للحصول على النتيجة المطلوبة. ولو استعمل الملك حقه هذا في سنة ١٩١١ لأدى الأمر حسب تقدير البعض إلى تعيين ٥٠٠ لورداً جديداً لأن معظم اللوردات حينئذ كانوا من حزب المحافظين، فلا بد لتغيير الأعلية من «خلق» طائفة كبيرة من اللوردات الجدد. وأضاف عدد مثل هذا إلى مجلس اللوردات يقله رأساً على عقب لأنه لا يؤدي إلى الاقتراح على مشروع قانون الأصلح البرلماني لحسب، بل يحول المجلس إلى آلة أو «خاتمة» في يد وزارة الأحرار للموافقة على كل المشروعات المتطرفة. وعلاوة على ذلك فإن إدخال تلك العناصر الجديدة العامة يفسد الأرستقراطية الأنكليزية ويقتدها أخلاقها التقليدية. لذا رعب المحافظون ومجلس اللوردات أحتاب هذه النتيجة قبل كل اعتبار آخر.

٢ - ولكن ما هي السلطات التي حافظ عليها مجلس اللوردات والتي له دوره بمقتضى قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ : حافظ أولاً على تركبه السابق إذ بقيت العضوية في مجلس اللوردات متوقفة كما كانت في الماضي على الوراثة وأرادة الملك^(١). فالملك هو الذي يمنح القاب الشرف الوراثية Barons, Countes, Vicomtes الخ التي يترتب عليها حق الجلوس في مجلس اللوردات ابتداء من سن السابعة والعشرين. والملك حر في منح هذه الألقاب الوراثية ولكنه بحسب القواعد البرلمانية لا يستعمل هذا الحق إلا بناء على مشورة وزرائه^(٢). وقد يشير عليه وزرائه باستعمال هذا الحق «وخلق» أشرف وراثيين لهم حق الجلوس في مجلس اللوردات بقصد تغيير الأغلبية

(١) يستثنى من ذلك اللوردات الدييون كما سرى.

(٢) بهذه الطريقة توصل المستر لويد جورج والمستر ماكدونالد حينما كان كل منهما رئيساً للوزارة الانكليزية من منح لقب اللوردية الوراثية لبعض الأفراد الذين قبلوا أن يتزعموا بمناخ طائفة الحزب الحكومة القائمة

فيه كما رأينا . ويلاحظ أن جميع لوردات سكوتلاندة ليسوا أعضاء في هذا المجلس - كما هو الحال بالنسبة للوردات أنكلترا - بل يشتغون من بينهم في كل فصل تشريعي Legislature ١٦ لورداً لتمثيلهم . كذلك أيرلندا فيمثل إشرافها في مجلس اللوردات ١٦ لورداً يفتحهم أقرانهم لدى الحياة^(١) .

و يجاب هؤلاء الأعضاء اللدنيين (Lords Spiritual) وهم الأساقفة (Archbishops et évêques) وخمسة لوردات من رجال القانون (Law Lords) بينهم الملك لدى الحياة وهؤلاء لا يشتركون إلا في أعمال المجلس القضائية فقط . وعدد أعضاء مجلس اللوردات أصبح كبيراً جداً فهم الآن (سنة ١٩٣٧) ٧٦٨ لورداً من بينهم ٧٤٤ لهم حق حضور الجلسات لكن في الواقع لا يستعمل هذا الحق إلا عدد قليل لا يزيد عن ٣٠٠ أو ٢٠٠ لورد ، أما بقية الأعضاء فأنهم لا يشاركون ويحضرون الجلسات إلا في المسائل والطروف الهامة جداً . والأغلبية الساحقة في مجلس اللوردات من حزب المحافظين ، وفي سنة ١٩٣١ حينما كانت الوزارة القائمة من حزب العمال برئاسة المستر ماكدونالد كان مجلس اللوردات مؤلفاً من ٧٠٠ لورداً من حزب المحافظين و ٧٣ من حزب الأحرار و ١٩ فقط من حزب العمال . وقد قبل بعض أعضاء حزب العمال لقب اللوردية حتى يصحح لحرهم صوت مسموع في مجلس اللوردات . وحررت العادة أن لا يرشح للوردية من العمال إلا الأشخاص العددي القرية والذين بلغوا سنالاسمح لم يتكون ذرية في المستقبل (من البأس) حتى لا تصبح اللوردية وراثية في عائلاتهم ، لأن توارث هذا القب مما يتعارض ومبادئ حزب العمال .

أما فيما يتعلق بالاختصاص فقد قرر قانون سنة ١٩١١ ما يأتي :-

(١) مشروعات القوانين المالية (Money Bills) يصدق عليها الملك وتصح

(١) كان عدد الأشراف الذين يمثلون أيرلندا في مجلس اللوردات البريطاني أكبر من ذلك (٢٦ لورد) لكنه فُصل بعد أحصال حولة أيرلندا الحرة عن أنكلترا (مع بقائها عصرة في الامبراطورية البريطانية المرة) .

نافذة ، بالرغم من معارضة مجلس اللوردات ، إذا لم يوافق عليها المجلس المذكور في ظرف شهر من إرسالها إليه من مجلس العموم ^(١) .

(٢) أما فيما يتعلق بمشروعات القوانين الأخرى فإنها تصبح نافذة بعد تصديق الملك عليها ، وبالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات ، إذا أقرها مجلس العموم في ثلاث دورات Sessions متتالية وعلى شرط أن يمضي بين أقرارها في المرة الأولى وأقرارها في المرة الثالثة بواسطة مجلس العموم سنتان على الأقل ^(٢) .

(٣) هناك استثناء واحد خاص بأطالة مدة المصوية في مجلس العموم فلا يمكن أطالة هذه المدة عن خمسة سنوات ، وهي المدة التي قررها قانون سنة ١٩١١ نفسه ، إلا بموافقة مجلس اللوردات على ذلك .

(٤) وأخيراً أعطى قانون سنة ١٩١١ لرئيس مجلس العموم The Speaker - يساعده اثنان من اعضاء هذا المجلس - حق البت فيما إذا كان المشروع موضوع المناقشة أمام البرلمان مشروعاً مالياً Money Bill أم مشروعاً عادياً وهي سلطة كبيرة ^(٣) .

٣ - تغيير سلطة المجالس العليا في كثير من الرساتير الحديثة . -
كان البيول الدستورية التي بدأت تظهر قبل الحرب المعطى وما أقدمت عليه انجلترا من تقييد سلطة مجلس اللوردات أثر كبير على الرساتير الحديثة التي ظهرت بعد

(١) وبمارة أخرى فقد مجلس اللوردات اختصاصه المالي ولا تعرض القوانين المالية عليه إلا للشكل فقط

(٢) ومعنى ذلك أن مجلس اللوردات لا يتمتع الآن بالنسبة للقوانين غير المالية إلا بحق فيتر توقفي فقط لا يدوم أثره أكثر من سدين . ولكن يجب أن لا نغفل من أهمية هذا الحق، فوفق القانون لمدة سنتين من شأنه أن يدعو مجلس العموم إلى التفكير فيه ويلفت نظر الرأي العام إليه . فإذا ظهر في هذه المدة - وهي ليست بالقصيرة - أن الرأي العام ضد المشروع فإن مجلس العموم في الغالب (خصوصاً في بلدنا إنجلترا) الرأي العام فيها قوي) يجد منه مضطراً إلى المدول عنه .

(٣) كانت هذه القطة موضع خلاف كبير بين الحكومة ومجلس العموم من جهة، ومجلس اللوردات من جهة أخرى، أثناء طر قانون سنة ١٩١١ . رأى مجلس اللوردات أن يكون الفصل في صفة المشروعات هل هي مالية أم لا من حق لجنة مشتركة من المجلسين ولكن رفض مجلس العموم هذا الاقتراح كرفضه الحكومة أيضاً .

سنة ١٩١٨. فأخذت بعض هذه الدساتير بنظام المجلس الواحد *Système unicaméral* كدستور لتونيا، وأستونيا، ولتونيا، وفنلندا، وتركيا وجميع البلاد *länder* المكونة للاتحاد الألماني بما في ذلك بروسيا، وبافاريا، وساكس. وهي أكبر هذه البلاد. وأخذ بنظام المجلس الواحد أيضاً دستور يوجوسلافيا السابق الصادر في ٢٨ يولييه سنة ١٩٢١ والذي اعلمه المرحوم الملك ألكسندر بمرسوم منه في ٥ يناير سنة ١٩٢٩^(١)، ولما سقطت الملكية الأسبانية في ١٤ أبريل سنة ١٩٣١ وشرعت الجمهورية الجديدة في وضع دستور جديد دافع الكثيرون من أعضاء الجمعية التأسيسية ورجال القانون عن نظام أردواج الهيئة التشريعية مبدعين مساوي. المجلس المردى، لاثنين النظر إلى مجلس الشيوخ الفرنسي الذي استطاع كما قالوا أن ينقذ الجمهورية الفرنسية في الأوقات العصيبة. ولكن بالرغم من ذلك كله أستقر الرأي في النهاية على تكوين الهيئة التشريعية من مجلس واحد بمحجة أن إنشاء مجلس شيوخ بجانب مجلس النواب (الكورتيز) مما يتعارض مع سيادة الشعب! حجة واحدة لا قيمة لها.

أما الدساتير الأخرى التي أحدثت بنظام المجلسين فقد أضعف مطلبها من سلطة المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) لموجة كبيرة غير تاركة له إلا حق اعتراض توقيني بسيط. وهذا ظاهر بوضوح في دستورى بوليا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) ونشيكو سلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠). فقد أنشأ كل من هذين الدستورين بجانب مجلس النواب مجلساً للشيوخ *Senat* منتخباً كله من الشعب بالأقتراع العام المباشر، ولكن بالرغم من هذا التكوين الديموقراطي المصمم فإن الدستورين المذكورين لم يمنحا مجلس الشيوخ إلا حق قيتو محدود يمكن للمجلس الآخر التغلب عليه إذا صوت على مشروع القانون مرة ثانية بأغلبية بسيطة.

(١) أستبدل دستور يوجوسلافيا الصادر في ٢٨ يولييه سنة ١٩٢١ نهائياً بدستور ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٣١، الدستور الحالي، وهو يأخذ بنظام المجلسين خلافاً للدستور السابق.

فقتص المادة ٢٥ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ البولوني^(١) أنه « إذا لم يسترض مجلس الشيوخ على المشروع المحول عليه من مجلس النواب في ظرف ٣٠ يوماً من يوم إرساله إليه أصبح قانوناً وأصدر بواسطة رئيس الجمهورية . أما إذا عدل مجلس الشيوخ هذا المشروع أو رفضه فيكفي لأصداره أن يوافق عليه مجلس النواب مرة ثانية بأغلبية ١١ على ٢٠ من المصوتين (Volants) » .

ومعنى ذلك أن موافقة مجلس الشيوخ ليست ضرورية لسن القوانين بل يمكن الاستغناء عنها . وهذا ظاهر من قراءة نص المادة الثالثة فقرة ثانية من الدستور نفسه « لا يصدر قانون إلا إذا وافق عليه مجلس النواب (Diète) بالكيفية التي تنص عليها لأتمته » فلا توجد أية إشارة في هذا النص إلى مجلس الشيوخ . وبالطبع لم تكن المسؤولية الوزارية في هذا الدستور مقررة إلا أمام مجلس النواب فقط (مادة ٤٣ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١)^(٢) .

والحالة تشبه ما تقدم في دستور تشيكوسلوفاكيا الحالي . إعترف هذا الدستور لمجلس الشيوخ بحق اقتراح القوانين (مادة ٤١ من الدستور) وهو حق حرم منه مجلس الشيوخ في بولونيا . ولكن في تشيكوسلوفاكيا كما كان الحال في بولونيا بدستور سنة ١٩٢١ (وكما هو الحال الآن في دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥) لا يستطيع مجلس الشيوخ أن يقاوم طويلاً إرادة مجلس النواب صاحب السلطة والمقام الأول .

فإذا رفض مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكي مشروع قانون وافق عليه مجلس النواب وأقره مجلس النواب مرة ثانية بالأغلبية المطلقة لجميع أعضائه أصدر وأصبح

(١) عدل هذا الدستور في سنة ١٩٢٦ وأستبدل أخيراً في سنة ١٩٣٥ بدستور جديد (دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥ الحالي) ظل بمنعطاً بنظام المجلسين وتغرق مجلس النواب على مجلس الشيوخ .

(٢) ولم يسمح الدستور المذكور لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين Droit d'initiative بل كان هذا من حق الحكومة ومجلس النواب فقط . كذلك كان لمجلس النواب وحده حق إنشاء لجان التحقيق والمواقفة على إعلان الحرب والمعاهدات الدولية الخ .

قانوناً. أما إذا كانت رفض مجلس الشيوخ بأغلبية $\frac{2}{3}$ جميع أعضائه فإن المشروع لا ينفذ إلا إذا وافق عليه مرة ثانية $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس النواب جميعهم (مادة ٤٤قرة ١ من دستور تشيكوسلوفاكيا). فبكتي في نهاية الأمر أن يوافق مجلس النواب بأغلبية $\frac{2}{3}$ جميع أعضائه على مشروع القانون حتى ينفذ هذا مهما كانت معارضة مجلس الشيوخ. وتفيد سلطة مجلس الشيوخ في بولونيا وتشيكوسلوفاكيا هذا التقييد الذي رأيناه يثير بعض الدهشة لأن مجلس الشيوخ في كل منهما كما تقدم منتخب كمجلس النواب ذاته على أساس شعبي (مع اختلاف في السن والعدد) فهو كالمجلس الآخر يمكن اعتباره ممثلاً للأمة. ولا يفسر هذا التقييد إلا الميل الذي أشرنا إليه إلى التقليل من أهمية المجالس العليا وحصر السلطة في مجلس واحد. وظهر هذا الميل في دساتير أخرى وضعت بعد الحرب الأعظم كدستور اليونان الجمهوري الصادر في ١٩٢٧^(١) ودستور

(١) أحد دستور اليونان المذكور نظام المجلسين مع تفوق مجلس النواب تعويضاً عما فشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس النواب يرسل لمجلس الشيوخ ويحجب على هذا الأخير أن يتخذ قراراً بشأنها في ظرف ٤٠ يوماً وإلا اعتبر موافقاً على المشروع. أما إذا رفض مجلس الشيوخ مشروع القانون الذي وافق عليه مجلس النواب، أو عدله ولكن أصر هذا الأخير على رأيه الأول، فيؤجل المشروع لمدة شهرين. وبعد ذلك إذا أقره مجلس النواب من جديد بالأغلبية المطلقة لأعضائه أصبح قانوناً وبعد معارضة مجلس الشيوخ لا توقف مشروع القانون إلا لمدة شهرين فقط (مادة ٣٠ من دستور سنة ١٩٢٧ اليوناني). أما فيما يتعلق بالقوانين المالية سلطة مجلس الشيوخ أقل مما تقدم أذ يحجب عرض الميزانية على مجلس النواب ليقرها أولاً، وترسل بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ وعليه أن يبدى رأيه في ظرف شهر وإلا اعتبر موافقاً. وإذا اختلف المجلسان على الميزانية فإنها تعود إلى مجلس النواب الذي لمحيثد أن يقرها بالأغلبية العادية غير مكثرت برأي مجلس الشيوخ (مادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٢٧). وتقع الطريقة نفسها بالنسبة للشروعات الخاصة متح اعتمادات جديدة أو تعديل قروض عمومية (نفس المادة) ويلاحظ التشابه بين طرق القوانين المالية أمام البرلمان اليوناني (في دستور سنة ١٩٢٧) وأمام البرلمان الإنجليزي منذ سنة ١٩١١. فتأثير قانون الـ (Parliament Act) على دستور اليونان المذكور واضح.

أرلندا الحرة السابق الصادر في سنة ١٩٢٢^(١). وفي جميع هذه الدساتير (بولونيا . تشكوسلوفاكيا . اليونان . أرلندا) الفكرة واحدة : قصر حق المجلس الأعلى فيما يتعلق بالتشريع على حق قيتو مؤقت كما حصل ذلك في امكترا قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١. ولم تقتصر أزمة المجالس العليا على الدول الموحدة بل شملت أيضاً الدول الاتحادية (Etats fédéraux) ذاتها مع أن نظام المجلسين فيها يبرره تكوين هذه الدول الخاص. فمجلس الريشترات (Reichsrat) الألماني (وهو المجلس الأعلى) الذي أنشأه دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يكن في الواقع إلا صورة ضئيلة باعثة لمجلس البندسرات (Bundestag) القديم الذي أنشأه دستور بسمرك (١٨٧٠). فبينما كانت موافقة مجلس البندسرات القديم ضرورية لسن القوانين بما في ذلك الميزانية ، وكان له اقتراحها وتعديلها ورفعها كمجلس الريشتاج Reichstag أي مجلس النواب تماماً ، لم يحصل مجلس الريشترات (المجلس الأعلى) في دستور سنة ١٩١٩ إلا على حق توقيضي ضئيل Droit de veto

(١) بحسب هذا الدستور في صيغته الأصلية (قل التعديلات العديدة التي أدخلت عليه) كان يتكون البرلمان الأرلندي من مجلسين مجلس النواب Da. I. Eireann ومجلس الشيوخ Seanad Eireann. ويتعوق الأول على الثاني تعوقاً كبيراً فيما يتعلق بالتشريع والمسائل المالية. فالقوانين المالية لا يحصل فيها إلا بمجلس النواب وحده (مادة ٣٥ فقرة ١ من الدستور) وكل ما يستطيع مجلس الشيوخ عمله هو إبداء رغائه فقط في ظرف ٢٩ يوماً من إرسال الميزانية إليه من مجلس النواب. وهذه الرغبات لا تفيد مجلس النواب. أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى فالكلمة النهائية لمجلس النواب أيضاً لأنه بعد مضي ٢٧ يوماً (تسعة أشهر تقريباً) مد أرسلها لمجلس الشيوخ لأول مرة تصح هذه القوانين بأفده بالصيغة التي وافق عليها آخر مرة مجلس النواب اللهم إلا إذا انفق المجلسان على أطالة هذه المدة (مادة ٣٨ دستور سنة ١٩٢٢ وقد عدلت هذه المادة في ٣٣ يوليو سنة ١٩٢٨ بقصد تقييد فتو مجلس الشيوخ أكثر من ذلك). ورئيس مجلس النواب هو الذي ست في معظم الأحوال فيما إذا كان المشروع المعروض على البرلمان مالياً أم لا (لاحظ تأثير قانون Act Parliament على الدستور الأرلندي) وأخيراً إلى مجلس الشيوخ الأرلندي بما على اقتراح الحكومة وأقتراع مجلس النواب على ذلك مرتين في سنة ١٩٣٤ وفي ٢٨ مايو سنة ١٩٣٦ بل ألغى دستور سنة ١٩٢٢ كله وأستعاض عنه بدستور جديد وافق عليه الشعب في استفتاء يوليو سنة ١٩٣٧ - بأكثرية ٦٨٥ ألفاً و ١٠٥ أصوات ضد ٥٢٦ ألفاً و ٩٤٥ صوتاً. وهو يقرر نظام المجلس المردي.

في المسائل التشريعية . فإذا وافق مجلس الريشتاج مرة ثانية بأغلبية الثلثين على مشروع القانون الذي رفضه الريشترات قبل رئيس الجمهورية أن يصدره في ظرف ثلاثة أشهر اللهم إلا إذا فصل إستفتاء الشعب به (مادة ٧٤ دستور فيمر) .

وجاءت سلطة المجلس الأعلى أو المجلس الاتحادي *Conseil Fédéral* في دستور النمسا السابق الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ أقل من سلطة مجلس الريشترات الألماني السالف الذكر مع ضعفها .

فبالرغم من نص المادة ٢٤ من هذا الدستور المتساوي على أن السلطة التشريعية يتولاها المجلس الوطني (مجلس النواب) والمجلس الاتحادي (مجلس الولايات) فإن المجلس الأول ، بحسب نصوص الدستور نفسه ، هو صاحب الكلمة الأولى والأخيرة لجميع مشروعات القوانين تدم إليه أولا وإذا أعترض عليها المجلس الاتحادي فيمكن لتجاوز هذا الاعتراض أن يصوت عليها المجلس الوطني (مجلس النواب) من حديد بحضور نصف أعضائه على الأقل وبدون اشتراط أغلبية خاصة . وهناك مسائل هامة كانت تعرض على مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر ومنها الميراثية نفسها (مادة ٤٢ من دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) . ولا تمذل هذا الدستور في سنة ١٩٢٥ ثم في سنة ١٩٢٩ بقصد تقوية السلطة التنفيذية لم نفس حقوق كل من المجلسين قبل الآخر وقيت سلطة المجلس الأعلى على ما هي عليه من ومن وضمف .

ويمكن القول أن السبب في احتفاظ دستور ألمانيا في سنة ١٩١٩ ودستور النمسا في سنة ١٩٢٠ بنظام المجلسين هو عدم الرغبة في مخالفة المادة المتبعة في نظام الدول المتحدة إتحاداً مركزياً إذ أن نظام الاتحاد المركزي كان مؤسماً للآن على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين ، أحدهما يمثل الشعب والثاني يمثل الولايات أو المقاطعات . ولكن رأينا كيف أضعف هذان الدستوران الاتحاديان سلطة المجالس العليا ^(١) .

(١) قال الأستاذ *Lawrence Lowell* في وصف مجلس الريشترات الألماني الذي أشاء دستور فيمر ما يأتي : -

" Instead of being the highest organ of the State, as was the old Bundesrat, it now occupies a position similar, so far as Legislative power goes, to the House of Lords "

أطركتابه : " Greater European Governments " ص ٢٨٣ . طبع سنة ١٩٢٥ .

ولم تحقد المجالس العليا معظم اختصاصاتها المالية والتشريعية فقط بل أيضا امتيازاتها الفخرية التي كان معترفًا لها بها في الماضي بدون نزاع، فكان من المتبع قلا إلى عهد قريب - ولا يزال ذلك جارياً في بعض الدساتير كالدستور المصري ^(١) والفرنسي - أنه إذا اجتمع المجلسان هيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هي التي تطبق اللائحة لمجلس النواب . ولكن بعض الدساتير الحديثة التي أشرنا إليها عدلت عن هذه القاعدة وأخذت منكها . ففي تشيكوسلوفاكيا (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٠) وبولونيا (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢١) الرئاسة لرئيس مجلس النواب في حالة أسقاد المجلسين مؤتمر ، وتطبق لائحة مجلس النواب لا مجلس الشيوخ . وفي النمسا بحسب دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ كان يتولى رئاسة الجمعية الاتحادية المكونة من اجتماع المجلسين رئيسا مجلس النواب والمجلس الأعلى على التناوب ، فإذا رأس أحدهما الجمعية الوطنية مرة فالرئاسة في المرة الثانية تزول إلى الآخر ولكن تطبق لائحة مجلس النواب في كلا الحالتين (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢٠) . كل هذا يشعر بتفوق مجلس النواب أو المجلس الأدنى على طول الخط . وقد أدى رجحان كفة المجلس الأدنى في الوقت الحاضر في كثير من البلاد وهبوط كفة مجلس الشيوخ هبوطاً عظيماً ، بل الاستفاء عن هذا المجلس في بعض الدساتير أكتفاء . بنظام المجلس الواحد ، إلى اعتقاد بعض علماء القانون الدستوري أن نظام المجلسين - كالنظام الملكي الوراثي - أثر من آثار الماضي مصيره الفناء ^(٢) . وفي هذا

(١) مادة ١٢١ دستور ١٩١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ : «كلما اجتمع المجلسان هيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ .»

(٢) تشير على الخصوص إلى مقالة الأستاذ جيلبرت جيدل (Gilbert Gidel) أستاذ القانون الدستوري بجامعة باريس لكتاب المسيو ددياس ، المجلس العليا وتمثيل المصالح ،

(M. Dandias Les Chambres Hautes et la Représentation des intérêts)
جاء في هذه المقدمة ما يأتي بحرفه .

«L'Evolution des Chambres hautes révèle partout deux tendances opposées dont la concomitance est paradoxale : diminuer l'influence de la chambre haute en même temps qu'on élargit la base de son recrutement ; démocratiser l'institution en même temps qu'on la réduit à l'impuissance ; une chambre haute est le reste d'un passé aboli et qui se hâte vers son irréversible disparition »

القول مغالاة. إن المجالس العليا ونظام ازدواج الهيئة التشريعية يجتاز في الوقت الحاضر بلا شك أزمة كبيرة، ولكنها في نظرنا ليست أزمة فناء بل أزمة تطور. المقضى عليه بالزوال منها هي المجالس الوراثية أو الميعة كلها أو معظمها كمجلس اللوردات الإنجليزي ومجلس الشيوخ الإيطالي والمجلس الأعلى الياباني. ولكن لا نستبعد أن يحل محلها بمثلها مجالس جديدة على غط جديد، لتمثيل المصالح الاقتصادية مثلاً، يتماثل المجلس الأدنى أو الشعبي الأحزاب السياسية. أن مزاجاً ازدواج المجلسين عديدة كما رأينا وهي كافية بقاء هذا النظام مدة بل أحياناً طويلة. أجل، لقد راد عدد الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد زيادة محسوسة عقب الحرب العظمى، ولكن رأينا أن كثيراً من الدول التي جربت نظام المجلس الفردي في الماضي عدلت عنه نادمة فيما بعد إلى نظام المجلسين. وهذا ما بدأ يحصل فعلاً بالنسبة لبعض الدول التي قررت نظام المجلس الفردي بعد سنة ١٩١٨ (والتاريخ يعيد نفسه). وأصدق مثل على ذلك يوحوسلافيا أحدثت بوجودها في دستور ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ بنظام المجلس الواحد ولكن دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ الحالي قرر نظام المجلسين. كما قررت أيضاً اليونان بدستور سنة ١٩٢٧ الجمهوري، ومصر في دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣، ودستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠. وقد جاء في المذكرة الأوصاحية المرفقة بدستور سنة ١٩٣٠ ما يأتي : - « ونرى الوزارة أن مسألة ازدواج المجلس النيابي (المقصود الهيئة التشريعية) أمر مفروغ منه وأنه يجب أن يظل مبدأً كلياً من مبادئ الدستور المصري وهو لحدائنه عهد النظام النيابي في مصر أزم عندنا منه عند غيرنا ممن رسمت لديهم قدمه وثبتت أصوله » .

٤ - أزمة المجالس العليا لا أثر لها في الدستور المصري فلمجلس الشيوخ المصري سلطة كبيرة ومكانة محترمة. حقيقة أن مجلس النواب يمتاز عنه في أربعة أشياء :-
(١) المسئولية الوزارية . فالوزارة في مصر غير مسئولة سياسياً إلا أمام مجلس النواب وحده (مواد ٦١ و ٦٥ دستور سنة ١٩٢٣) .

(٢) مسئولية الوزراء جنائياً : فلمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأديبة وظائفهم وفي هذه الحالة لا يحاكم الوزراء أمام مجلس الشيوخ

كما هو الحال في بعض البلاد (فرنسا الولايات المتحدة مثلا) بل أمام « مجلس الأحكام
المختص » المؤلف من رئيس المحكمة الأهلية العليا (محكمة النقض والابرام الآن)
رئيسا ومن ١٦ عضواً ، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يمينون بالقرعة ، وثمانية من
قضاة محكمة النقض المصريين بترتيب الأقدمية (مواد ٦٦ ، ٦٧ ، ٧٢ من الدستور) .
(٣) نظر الميزانية : فبحسب المادة ١٣٩ من الدستور المصري « تكون مناقشة
الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولا » .

(٤) أقترح بعض القوانين المالية : فأقترح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو
زيادتها في مصر من حق الملك ومجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ (مادة
٢٨ دستور) (١) .

ولكن فيما عدا ذلك يتساوى المظان في الحقوق تماماً ولا يمكن لأى مشروع
مالى كان أو غير مالى - بما في ذلك الميزانية نفسها - أن يصدر وينفذ الا إذا وافق عليه
صراحة مجلس الشيوخ كما وافق عليه مجلس النواب ، ولا يمكن الاستعناء عن هذه
الموافقة الصريحة بأى حال كما يحصل ذلك في إنكلترا مثلا (مذ قانون ١٨ أغسطس
سنة ١٩١١) أو تشيكوسلوفاكيا أو بولونيا أو اليونان وإيرلندا وغيرها من البلاد التي
خضعت من سلطة المجالس العليا .

فشروع القانون في مصر لا يصير قانوناً من قوانين الدولة تطبيقه المحاكم وبخضعه
الجميع إلا إذا أقره كل من المجلسين على حدة . يمكن الاستغناء عن موافقة الملك

(١) في دستور سنة ١٩٣٠ كان أقترح القوانين المالية جميعها (لا الخاصة بأشياء
الضرائب أو زيادتها فقط) من حق الحكومة وحدها كما هو الحال في إنجلترا ، مادة ٢٨
دستور ١٩٣٠ . للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين . على أن اقتراح
القوانين المالية خاص بالملك ، والملك بطبيعة الحال لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه .
وعليه فلم يكن لأى المجلسين اقتراح القوانين المالية .

بأتماع الإجراءات التي نصت عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور^(١) ولكن لا يمكن دستورياً الاستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ بمجال .

وسبق أن رأينا أنه كلما اجتمع المجالس بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ (مادة ١٢١ دستور) وهذا امتياز أدبي كبير . ظاهر مما تقدم أن أزمة المجالس العليا لم يظهر لها أثر في الدستور المصري .

الفرع الخامس

كيف ينتخب أعضاء المجالس النيابية ؟

فما أن أساس النظام النيابي الانتخاب ف نظام الحكم لا يكون نيابياً بمعنى الكلمة إلا إذا كانت الهيئة التشريعية مكونة بطريق الانتخاب، وإذا كان البرلمان مؤلفاً من مجلسين فيجب على الأقل أن يكون أحدهما - المجلس الأدبي أو مجلس النواب - منتخباً بواسطة الشعب . ولكن (١) ممن تكون هيئة الناخبين ، أو بعبارة أخرى لاى الأشخاص في الدولة يجب أن يعترف بحق الانتخاب والتصويت السياسي (٢) وكيف يستعمل الناخبون حقهم في اختيار النواب (٣) وما هي الشروط التي يجب توفرها في المرشح للنيابة أو عضو البرلمان ؟ هذه مسائل ثلاث من أهم وأدق المسائل التي تهتم بها الدراسات النيابية لأن على حلها وتحقيقها تحقيقاً مرضياً بتوقف نجاح النظام النيابي . وسندرسها هنا من الوجهة العامة لا من الوجهة المصرية فقط تاركين الكلام عن التفاصيل وعن قانون الانتخاب المصري بصفة خاصة إلى موضع آخر .

(١) مادة ٣٥ دستور ١٩٢٣ . إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدة شهر لإعادة النظر فيه . فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه . صدر . مادة ٣٦ . إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثالثة تراخى نكث الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه في دور الأسفاد حسه فإذا عاد البرلمان في دور أسفاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع فأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

١ - هيئة الناخبين Le Corps Electoral .

١ - من له حق الانتخاب ؟ - أول سؤال يترسنا هو معرفة الأشخاص الذين يجب أن يعترف لهم بحق الانتخاب في الدولة . فجميع أفراد الأمة لا يشتركون في انتخاب النواب . وإلى عهد قريب كانت عدد الناخبين (electors) في معظم الدول ضئيلا بالنسبة لمجموع السكان أو أفراد الشعب ، لأن المصاير والقوانين الانتخابية كانت تشترط شروطا عديدة متنوعة في الناخب ، ولكن نظراً لانتشار الديمقراطية وأخذ معظم البلاد بما يسمونه الاقتراع العام (Suffrage universel) أزداد عدد الناخبين الآن زيادة محسوسة . ويطلق على مجموع الأشخاص الذين لهم حق الانتخاب في الدولة اسم هيئة الناخبين (Le Corps Electoral) . وفي البلاد ذات النظام النيابي البحت لا تشترك هذه الهيئة إلا في انتخاب أعضاء البرلمان فقط ، أما في البلاد التي تأخذ بالديموقراطية شبه أو نصف المباشرة فللناخبين كما رأيت شأن آخر . إذ يشتركون في التشريع بطريق الاستفتاء واقتراح القوانين أو الاعتراض عليها . كما أن لهم في بعض هذه البلاد حق الاقتراع على حل المجلس النيابي أو أقلية الناس أو عزل رئيس الجمهورية .

ب - هل الانتخاب من أهم وظائفه ؟ - قد يتبادر إلى الذهن أن تكوين هيئة الناخبين من حيث القلة والكثرة متوقف على الفكرة السائدة عن طبيعة حق الانتخاب . وفي الواقع اختلفت الآراء في تكييف حق الانتخاب وبعبارة أعم حق التصويت السياسي ^(١) هل هو حق شخصي ذاتي (droit individuel) لأفراد الأمة أو وظيفة (Fonction) وأحتصاص دستوري ؟ وظاهر لنا إذا اعتبرنا الانتخاب وأعمال الحقوق السياسية حقاً شخصياً وحسب علينا منطقياً أن لا نحرّم منه أحداً من

(١) ملاحظ أن عبارة حق التصويت السياسي ، أعم من عبارة حق الانتخاب . والتصويت السياسي يشمل التصويت على القوانين والتصويت على عزل رئيس الجمهورية مثلاً في البلاد التي تأخذ بالديموقراطية نصف المباشرة . أما الانتخاب فلا يشمل إلا اختيار الأشخاص كالنواب ورئيس الجمهورية الخ

أفراد الأمة ، أو على الأقل وجب أن يكون الحرمان من هذا الحق استثنائياً محصاً .
 أما إذا قلنا أن الانتخاب والتصويت السياسى وظيفة أو اختصاص فيمكن حينئذ قصر
 هذه الوظيفة أو هذا الاختصاص على فئات قليلة من الناس ، وأشتراط شروط معينة
 عديدة فى الناخبين أو المصوتين ، لضمان حسن اختيارهم للتواب واستعمالهم للاختصاص
 الممنوح لهم . ودافع عن فكرة الانتخاب حق شخصى روسوفى كتابة المقد
 الاجتماعى ^(١) ، ورويسير فى الجمعية التأسيسية الفرنسية (Assemblée Constituante) ^(٢)
 التى وضعت دستور سنة ١٧٩١ ، وكوندورسيه (Condorcet) فى الجمعية الوطنية
 Convention Nationale ^(٣) التى وضعت دستور سنة ١٧٩٣ (لم يطبق) ودستور
 سنة ١٧٩٥ . ولكن لم يسد هذا الرأى فى المبتئين المذكورين وعارضه صراحة
 بعض خطائهما مقررين أن الانتخاب وظيفة لاحقة ^(٤) . وعلى كل فقد جاء كل من
 دستور سنة ١٧٩١ ودستور سنة ٣ مناقصاً تماماً لفكرة أن الانتخاب حق شخصى
 لكل فرد من أفراد الأمة . فلم يعترف دستور سنة ١٧٩١ بحق التصويت السياسى

1 "Le droit de voter est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens., Rousseau. Contrat Social, Livre IV Chapitre I."

(١) رويسير جلسة ٢٢ أكتوبر سنة ١٧٨٩ : " بحسب الدستور الميادة مصدرها الشعب أى جميع أفراد الشعب . فجميع المواطنين مهما كانوا الحق والاشتراك فى انتخاب الممثلين ، وقد صرح بمثل ذلك بيور (Pétion) فى جلسة ٤ سبتمبر سنة ١٧٨٩ ، ولكل فرد من الأفراد الذين تتألف منهم الجماعة (السياسية) حق مقدس فى الاشتراك فى سن القوانين ، فلا يجوز حرمان أحد من هذا الحق مهما كانت العلة . . . "

(٣) جلسة ٢٣ فبراير سنة ١٧٩٣ بعد أن أشار كوندورسيه الى الرأى القائل باعتبار استعمال الحقوق السياسية كوظيفة أو اختصاص وإلى الرأى الآخر الذى يعترف بالحقوق السياسية لجميع الأفراد بالتساوى كحق شخصى لكل منهم قال : " وهذا الرأى الثانى فى نظرى أكثر مطابقة للعقل والعدالة ، وأعتبر أن الحقوق السياسية وأولها حق الانتخاب حقاً طبيعياً (Droit naturel) لكل فرد

(٤) من هذا الرأى الكاتب مارناف (Barnave) فى جلسة ١٩ أغسطس سنة ١٧٩١ . " صفة الحاكم وظيفته (Fonction publique) لا حق يمكن لكل أسل أن يدعيه لنفسه . والجماعة أن تمنح هذه الصفة حسبما ترى أن فيه مصلحتها . . . "

لنساء ، ولم يأخذ بالاقتراع العام بالنسبة للرجال أنفسهم ، وقسم أفراد الأمة إلى فرقتين : المواطنين العاملين *Citoyens actifs* ولهم وحدهم الاشتراك في الشؤون العامة أى الحق في أن يكونوا ناخبين ومنتخبين ، والمواطنين غير العاملين *Citoyens passifs* وهم المحرومون من هذا الحق . واشترط في الناخب شروطاً عديدة أهمها : (١) أن يكون فرنسياً بالغاً من العمر ٢٥ سنة على الأقل (٢٠) أن يدفع ضريبة مقررة سنوية تعادل قيمة عمل ثلاثة أيام (من فرنك ونصف إلى أربعة فرنكات ونصف حسب المديرية - ٣) (أن يكون مقياً في المدة الانتخابية المدة المعينة قانوناً . (٤) أن لا يكون حادماً (*Domesuque*) في خدمة أحد الأفراد (٥٠) أن يكون قد حلف اليمين الوطنية . وحرم من حق الانتخاب حلاف النساء والشبان دون الخامسة والعشرين الأشخاص المتهمين جنائياً والمفسدين الخ . وعلاوة على ذلك لم يأخذ دستور سنة ١٧٩١ بالانتخاب المباشر بل بالانتخاب على درجتين . واشترط في ناخبي الدرجة الثانية خلاف الشروط المتقدمة أن يكونوا من الأفراد الذين يملكون أو يستعملون أو يتأخرون عقاراً ذا دخل سنوي محدد ، ويشبه دستور السنة الثالثة من هذه الولاية دستور سنة ١٧٩١ فكان يشترط في ناخب الدرجة الأولى أن يدفع مبلغاً معيناً كضريبة شخصية أو عقارية . كما اشترط في ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا حائزين أو شاغلين لعقار دخله السنوي لا يقل عن قيمة معينة . وهذه الشروط وخصوصاً النصاب المالى (دفع ضريبة معينة سنوياً أو ملكية أو حيازة عقار ذي دخل معين) تتعارض مع فكرة . الانتخاب حق ذاتي^(١) .

والرأى الراجح اليوم بين علماء القانون الدستوري أن لانتخاب كالحقوق السياسية الأخرى ليس حقاً طبيعياً لكل فرد بل لا يحصل عليه الأفراد إلا من الدستور وقوانين الدولة . وللقوانين المذكورة أن لا تعترف بهذا الحق إلا لمن ترى أنهم أهل له . وقد أشارت المذكرة الأيضاحية للدستور ١٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ (دستور اسماعيل صدق باشا) إلى ذلك لتبرر الأخذ بنظام الانتخاب غير المباشر

(١) Electorat - droit individuel

معصر واشتراط شروط خاصة في ناخبى المهرجة الثابة قالت : « وليس بالذى يمتد به في هذا الشأن (أى فيما يتعلق بطريقة انتخاب النواب) ما يردده ذوو المصلحة في الانتخاب المباشر من المدعى بأنه حق طبيعى . فأهل رأى على أن الانتخاب وظيفية لا حق يتمتع به الكافة على السواء وأنه لذلك يجب أن تكون لدى الناخب الكفاءة اللازمة لما ينافى به من حسن الاختيار » .

وسواء كان الانتخاب حقاً شخصياً لكل فرد من أفراد الأمة كما أدعى روسو وبعض رجال الثورة الفرنسية، أو اختصاص يسمح به الدستور كما هو الراجح الآن ، فالواقع أن واضع القانون الأساسى أو الانتخابى لا يطر فخط إلى النظريات ليستسط منها الأحكام بل يراعى قبل كل شىء حالة الشعب وظروف البلد الخاصة كما يراعى أيضاً التيارات والميول الدستورية العامة . والمشهد الآن في جميع البلاد الديمقراطية أن الاقتراع العام قد حل محل الاقتراع المقيّد القديم . كما أن الاقتراع العام نفسه أخذ يتسع وشمل فئات جديدة من الناخبين (كالنساء مثلاً) كانت محرومة إلى عهد قريب من الحقوق الانتخابية والسياسية .

ج - انتشار الاقتراع العام *Suffrage universel* في الوقت الحاضر : ما

المقصود بالاقترع العام ؟ ليس المقصود بالاقتراع العام أن يكون لكل فرد في الأمة بدون قيد ولا شرط حق الاشتراك في الانتخاب والتصويت السياسى . ففرنسا مثلاً تأخذ بالاقتراع العام منذ سنة ١٨٤٨ ومع ذلك لا زالت نسبة عدد الناخبين فيها إلى جميع السكان ٢٩ ٪ أى أكثر من الربع بقليل . الاقتراع العام في الواقع فكرة سلبية أكثر منها إيجابية فالأقتراع يكون عاماً إذا لم يشترط في الناخبين شروط خاصة متعلقة بالمال والثروة أو بالكفاءة والتعليم (معرفة القراءة والكتابة . شهادات علمية) فإذا اشترط قانون الانتخاب أو الدستور في الناخب شيئاً مما تقدم (مصاب مالى أو شرط تعليم) كان الانتخاب مقيداً *Suffrage restreint* لا عاماً . أما الشروط الأخرى فلا تتعارض مع الاقتراع العام . فجميع البلاد التى تأخذ بالاقتراع العام تشترط في الناخبين شروطاً متعلقة بالسن (الطفل لا ينتخب ولا ينتخب)

والجنس Sexe (الفاء لا يصوتن في بعض البلاد) والجنسية (الأجانب ليس لهم حقوق سياسية) والأخبار (المحكوم عليهم في بعض الجرائم يقدون حق الانتخاب نهائياً أو مؤقتاً) الخ وتفسر ما تقول :

١ - الاقتراع العام لا يشترط أي نصاب مالي في الناخب : معظم اللدساتير (وبعضها إلى حد قريب) كانت تشترط في الناخب علاوة على شرط الجنسية والجنس والسن وحلو السوابق والاقامة الخ . مصاناً مالياً معيناً يختلف باختلاف البلاد والقوانين . فبعضها كان يشترط في الناخب أن يكون مالكاً أو حائزاً أو شاعلاً لعقار أو لجزء من عقار دخله أو بإيجاره السنوي لا يقل عن قيمة معينة (مثل ذلك إيكاترا إلى سنة ١٩١٨) والبعض الآخر كان يشترط في الناخب أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون سنوياً ضرائب عقارية أو مباشرة لا تقل عن مبلغ مقرر^(١) كفرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ . وجرروا اشتراط النصاب المالي هذا بنوعيه بقولهم أن الفرد الذي لا يملك شيئاً لا يهتم عادة بالشئون العامة ، ثم أن الملكية أو الثروة دليل أو قرينة على الكفاءة وعلى كل فهي تمكن صاحبها من الحصول على قسط من التعليم بعكس الحال بالنسبة للفقراء . ولذلك طاعت لا يميل إلى النظريات الاجتماعية المتطرفة الخطيرة وهو بلا شك أكثر اهتماماً بالشئون العامة من المدمم الذي يمكن التأثير عليه بسهولة وشراء صوته عند القزوم . فاشتراط نصاب مالي في الناخبين صيانة كبرى للنظام والاستقرار . وهذا الشرط كفيل بأن يطهر هيئة الناخبين من السوق والفرغاء ، La vile multitude ، كما سماهم المسيو تيير Thiers في القرن الماضي . ولكن هذه المصعج أو الأسباب لم تفر قتيلاً أمام تيار الديموقراطية ومطالبة الأفراد والجماعات بالحقوق الانتخابية . فالقاعدة الآن في الدول الديموقراطية عدم اشتراط أي نصاب مالي في الناخبين ، فلا فقر الفقراء في الدولة حق التصويت كأغنى الأغنياء . وربما كانت أسبق الدول إلى تقرير ذلك فرنسا . إذ أخذت بالاقتراع العام - وهو

(١) يطلق على نظام الانتخاب الذي يشترط في الناخب أن يكون من دافعي الضرائب عبارة (Régime censitaire) كما كان الحال في فرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ .

الذي لا يشترط نصاباً مالياً ولا كفاءة خاصة في الناحيين - منذ سنة ١٨٤٨ ، بعد أن جرت من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ نظام الانتخاب المقيد الذي على دفع ضريبة سنوية محددة Régime censitaire . فمستور سنة ١٨١٤ كان يشترط في الناخب عدا سن الثلاثين أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون ضرائب مباشرة قدرها ٣٠٠ فرنكاً في السنة على الأقل . وهذا المبلغ قد يظهر زهيداً الآن نظراً لزيادة الثروة العامة وسقوط قيمة العملة لكنه كان كبيراً في ذلك الوقت . ففي سنة ١٨١٧ لم يزد عدد الناحيين في فرنسا كلها عن ١٠٢٠ فيما كان عدد السكان ٣٠ مليوناً أي بنسبة ٣٣ ناخب لكل ١٠٠٠ ساكناً . وكان في استطاعة الحكومة تخفيض الضرائب لمباشرة أن تحذف أشخاصاً عديدين من عداد الناحيين . فأذا خففت الضريبة فربما كان أو ثلاثة فقط عن الناخب الذي يدفع ضريبة سنوية قدرها ٣٠٠ فرنكاً تماماً فإنه يفقد النصاب المالي الذي يشترطه الدستور وبالتالي حق الانتخاب الذي كان له . وقد لجأت الحكومة الملكية إلى ذلك أكثر من مرة وبهذه الطريقة نقص عدد الناحيين في سنة ١٨٢٨ إلى ٨٨٠ ، وأصبحت النسبة ٢٨ ناخب لكل ١٠٠٠٠ ساكناً . وبعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ خفض دستور سنة ١٨٣٠ وقانون ١٩ أبريل سنة ١٨٣١ من شرطى السن والنصاب المالي فجعل من الناخب ٢٥ سنة بدلا من ٣٠ سنة ، والنصاب المالي ٢٠٠ فرنكاً بدلا من ٣٠٠ وترتب على ذلك زيادة عدد الناحيين في المملكة نوعاً ما . ففي فبراير سنة ١٨٤٨ قيل سقوط الملكية وأعلان الجمهورية الثانية كان عدد الناحيين جميعهم ٢٤٨٠٠٠ بنسبة ٧ لكل ١٠٠٠ ساكناً . ونظراً لقلّة عدد الناحيين سهل على الحكومة طول هذا العهد (١٨١٤ - ١٨٤٨) التأثير عليهم بشق الطرق بما في ذلك الرشوة الانتخابية والوعد والوعيد لحلهم على انتخاب أنصارها .

ففي سنة ١٨٣٠ وحه الملك لويس الـ ١٨ (١٨١٤ - ١٨٢٦) نداه إلى الناحيين مباشرة قال فيه : « أبعدوا عن مراكر النيابة السامية الأشخاص الذين لا يعملون إلا للقليل والشقاق ، الذين يثيرون بغير حق التشكك في حكومتى » . وفي عهد خلفه شارل العاشر (١٨٢٦ - ١٨٣٠) كان كل موظف ناخب مهدد بالرفق في ظرف أسبوع

من يوم أعطاه صوته إذا هو لم يصوت لمرشح الحكومة . وفي عهد خلفهما الملك لوى فيليب (١٨٣٠ - ١٨٤٨) كتب وزير الداخلية كزيمير برييه (Casimir Perier) إلى المديرين قائلا : « أحبركم بدون موارد أن الحكومة لن تكون محايدة في الانتخابات فيجب على الإدارة أن تحذو حذوها . الحكومة مفتحة بأن مآدئها متفقة مع مصلحة البلاد ولذلك فهي ترغب من الأمة أن تؤيدها . » ومعنى ذلك أن على رجال الإدارة أن يساعدوا مرشح الحكومة بكل طريقة (شرعية أو غير شرعية) .

وفي هذه الأثناء ومنذ سنة ١٨٤٠ على الخصوص نالت الالتماسات على مجلس النواب من أفراد الشعب مطالبين بتوسيع هيئة الناخبين ، وتخفيض النصاب المالى والاستعانة عنه بالنسبة لقوى الكفاءات . ولكن الملك لوى فيليب وحكومته كاتامعارضين أشد المعارضة لكل إصلاح انتخابى براد به زيادة عدد الناخبين . وأكتفى جيزو Guizot رئيس الوزارة حينئذ بالرد على المطالبين بحق الانتخاب بكلمته الشهيرة « ما عليكم إلا أن تكسبوا الثروة بالأقتصاد والعمل وأنتم تصبحون ناخبين » (١) ، أى اغتنوا وأنتم تصبحون قادرين على دفع النصاب المالى الذى يحدده القانون لاستعمال الحقوق الانتخابية . أدت معارضة الملك وحكومته للإصلاح الانتخابى إلى ثورة فبراير سنة ١٨٤٨ وأعلان الجمهورية وكان من أول أعمالها إلغاء النصاب المالى وتقرير الاقتراع العام لجميع الذكور ابتداء من سن الحادية والعشرين . وبذلك ارتفع عدد الناخبين فى الحال إلى عشرة ملايين أى ٣٧ فى المائة من السكان (عدد السكان فى ذلك الوقت ٣٥٤٠٠٠٠٠ تقريباً) . ولم ترجع فرنسا عن الاقتراع العام من ذلك التاريخ وتبعتها الدول الأخرى فى أزمة مختلفة .

فأخذت ألمانيا بالاقتراع العام منذ سنة ١٨٧١ إذ نصت المادة ٢٠ من دستور ١٦ أبريل سنة ١٨٧١ على أن مجلس الريشتاج (مجلس النواب) ينتخب بالاقتراع العام السرى المباشر . واحتفظ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ بمبدأ الاقتراع العام وتوسع فيه إذ جعله يشمل النساء ، وألزم جميع البلاد (Länder) المكوبة فريخ على

(١) "Enrichissez-vous par l'épargne et par le travail et vous deviendrez électeurs."

أتباعه (مادة ١٢ دستور فيمر) . وأخذت إيطاليا بالاقتراع العام للرجال بقانون ٣٠ يونيو سنة ١٩١٢ وكانت قبل ذلك تشترط في النائب شروطا خاصة من حيث النصاب المالى والتعليم وترتب على هذا القانون أن أنضم إلى هيئة الناخبين خمسة ملايين ناهجا جديدا . وقرر الاقتراع العام للرجال في الاتحاد السويسرى بالمادة ٤٣ من الدستور الاتحادى الصادر فى سنة ١٨٧٤ . وفى أسبانيا بقانون ٢٦ يونيو سنة ١٨٩٠ ، وتأييد دستور سنة ١٩٣١ الجمهورى . وفى السويد منذ الإصلاح الانتخابى الذى تم فى ١٤ مايو سنة ١٩٠٧ وفى المملكه بقانون ٥ يونيو سنة ١٩١٥ . وعدلت النمسا عن النظام القديم وأخذت بالاقتراع العام بقانون ٢٦ مايو سنة ١٩٠٧ ، وأحتفظت به دولة النمسا الحديثة فى دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ . وقررت جميع الدساتير الديمقراطية التى صدرت بعد الحرب العظمى المانيا (دستور فيمر ودساتير الولايات الألمانية المتحدة) . النمسا . المجر . تشيكوسلوفاكيا . رومانيا . ليتوانيا . أستونيا . ليتوانيا . بولونيا . فلندا . أرنلندا . تركيا الخ . وترتب على قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ فى إنجلترا ، خصوصا بعد تعديله قانون سنة ١٩٢٨ وهما اللذان يقرران الاقتراع العام لا للرجال فقط بل وللنساء أيضا (كما فعلته كثير من الدول المتقدمة) أن زاد عدد الناخبين فى المملكة المتحدة زياده كبيرة فبلغ عدد الناخبين والناخبات فى انتخابات سنة ١٩٢٩ مثلا ٢٥.٩٢٥٣٦ وإذا راعينا أن عدد سكان إنجلترا ٤٥ مليوناً وربع تقريبا فنكون نسبة الناخبين إلى مجموع السكان ٥٥ ٪ ^(١)

ولم يطبق الاقتراع العام فى أمريكا وأوروبا قط بل أنتقل مع الديمقراطية إلى الشرق والشرق الأقصى فقررت اليابان سنة ١٩٢٨ فأصبح لجميع الرجال ابتداء من سن الخامسة والعشرين حق الانتخاب ، وزاد عدد الناخبين إلى ١٣ مليوناً . وقررت مصر ^(٢)

(١) Barthélemy & Dnos, Traité de Droit Constitutionnel, Ed. 1923. P. 291 et suiv.

(٢) نلاحظ أن تاريخ الاقتراع العام فى مصر سابق على دستور سنة ١٩٢٣ ويرجع

في دستور سنة ١٩٢٣ فصت المادة ٧٤ فيما يتعلق بمجلس الشيوخ : « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . والمادة ٨٣ بالنسبة لمجلس النواب « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . ونصت المادة الأولى من قانون الانتخاب ، قانون غرة ١١ لسنة ١٩٢٣ : « لكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة » . ولم يشترط هذا القانون أى نصاب مالى فى الانتخاب ولا أى كفاءة خاصة كأن يكون الباحث محسناً لقراءة والكتابة مثلاً ، وما كان له ذلك وقد أخذ الدستور نفسه بمبدأ الاقتراع العام . واكتفى قانون الانتخاب المذكور بمجمل الانتخاب على عدة درجات (درجتين لمجلس النواب ، وثلاث درجات لمجلس الشيوخ) واشترط من الخامسة والعشرين على الأقل فى ناخبي الدرجة الثانية ومن الثلاثين فى ناخبي الدرجة الثالثة (مواد ٢٠ ، ٢٥ من قانون الانتخاب غرة ١١ لسنة ١٩٢٣) ، ولكن جاء قانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فى عهد وزارة سعد باشا زغلول وأستبدل الانتخاب غير المباشر هذا بالانتخاب المباشر . (وستكلم عن ذلك فيما بعد) .

وعمل عن مبدأ الاقتراع العام أو على الأقل قيد هذا المبدأ قيداً كبيراً فى

فى الحقيقة إلى سنة ١٨٨٣ اذ نص قانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ مادة أولى على ان « لكل مصرى من رعية الحكومة المحلية بالغ من العمر ٢٠ سنة كاملة حق الانتخاب بشرط ان لا يكون فى حال من الاحوال المانعة من حق الانتخاب » . ولكن كان الانتخاب على درجتين وعدد المندوبين أى ناخبي الدرجة الثانية صغيراً جداً (١٢ من القاهرة كلها ، ٨ من الاسكندرية ، ومندوب ناخب واحد من كل مدينة وشنتر أو بلد من بلاد القطر) وزاد عدد ناخبي الدرجة الثانية زيادة محسوسة فى قانون انتخاب سنة ١٩١٣ اذ كان هناك مندوب واحد لكل حسين ناخبا . ولم يشترط قانون سنة ١٩١٣ أى نصاب مالى أو شرط تعليم فى المندوبين .

دستور سنة ١٩٣٠ (دستور صدق باشا) لم يكف هذا الدستور بأعادة الانتخاب غير المباشر بل أشترط في ناخبي المرحلة الثانية أن يكونوا على جانب من الثروة أو الكفاءة . فذكرت المادة ٨١ من هذا الدستور : « يكون الانتخاب من درجتين فانتخاب المرحلة الأولى يجري على أساس الاقتراع العام . أما الدرجة الثانية فيجب أن يتوفر في ناخبها شرط نصاب مالي ، ويحدد قانون الانتخاب مدى هذا الشرط ، ويجوز أن يعنى منه الناخبين الذين توفرت فيهم حالة كفاءة خاصة » .

وحدد فعلا قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الشروط الواجب توافرها في ناخبي الدرجة الثانية (أى المدوين) على الوجه الآتي . - مادة ٢٠ . « يجب أن يتوفر فيمن ينتخب مدوبا عدا الشروط المطلوبة في الناخب أحد الشروط الآتية .
« (١) أن يكون مالكا لأموال ثابتة مربوط عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لاقل عن جنيه مصرى سنويا أو لعقارات مبنية قيمة إيجارها السنوى لاقل عن اثني عشر جنيها مصريا »

« ويعتبر الشركاء في ملك على الشيوخ والمستحقون في وقف حائزون لشروط المتقدمة متى كانت حصصهم الشائعة أو نصيبهم في ريع الوقف يعادل مبلغ جنيه على الأقل سنويا في الضريبة المربوطة على الاملاك أو مبلغ ١٢ جنيها سنويا من قيمة إيجارها . »

« (ب) أن يشغل بصفته صاحب حق امتناع أو مستحقا في وقف أو بطريق الاستجار لمالكه أو لحرفته أو لمته منزلا مكس أو قسما من منزل أو محلا آخر قيمة إيجاره السنوى لاقل عن اثني عشر جنيها مصريا . »

« (ج) أن يكون مستأجرا لمدة سنة على الأقل أرضا زراعية مربوطا عليها ضريبة عقارية لاقل عن جنيهين سنويا »

« (د) أن يكون حائزا لشهادة دراسية ابتدائية أو لشهادة ثالثة . »
« فإذا لم يبلغ الناخبون المقيمة أسماؤهم في جدول الانتخاب والذين توفرت فيهم الشروط السابقة ١٠ ٪ بالنسبة إلى مجموع الواردين بذلك الجدول قامت الناخبين

الذين تكون حالتهم أدنى إلى تلك الشروط يصبحون بقدر ما تنضيه بلوغ النسبة المذكورة من الجائز انتخابهم مندوبين .

وبينت وزارة صدق بأشأ أسباب هذا التعديل في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ جاء فيها : « وترى الوزارة أن تحتفظ مبدأ الاقتراع العام إذ هي تجد فيه السبل لثرية طبقات الناحين تربية مياضية صالحة . ثم أن مهمة الناخب الأول هي أن ينتخب مندوباً لا أن ينتخب النائب فإن ذلك شأن المندوب . ولكن مباشرة الانتخابات سندعوه على مدى الزمن إلى أن يعرف ما يعرفه المندوب نفسه . . . وللاستيثاق من أن المندوبين يكونون على العموم من طبقات أدنى إلى صحة الحكم على صفات المرشحين رؤى ألا يكتفى في شأنهم بأنهم مختارو عدد معين من الناحين - وبالتالي أفضلهم - بل أن يشترط فيهم شروط تدور على أن مكانهم في الحياة من حيث أسباب المعاش أو التعليم في ذاتها تسوغ من حسن الظن في صدق حكمهم وصائب اختيارهم . »

وفي الواقع لا يمكن القول أن مصر كانت تأخذ تماماً بالاقتراع العام في عهد دستور سنة ١٩٣٠ لأن الاقتراع العام لم يكن مقرراً إلا بالنسبة لناخبي أول درجة فقط ، واشترط نصاب مالي أو شرط تعليمي فيما يتعلق بناخبي ثاني درجة ، أي في المندوبين الذين يختارون أعضاء البرلمان ، يتنافى مع الاقتراع العام . ولكن بعودة دستور سنة ١٩٢٣ وبإعادة نشر قانون الانتخاب القديم (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل قانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤) من جديد ، في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ، عادت مصر للأخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر ، فلا يشترط الآن في الناخين - وهم الذين يختارون أعضاء البرلمان مباشرة - أي شرط مالي أو أية كفاية خاصة .

٢ - **الاقتراع العام لا يشترط أية كفاية في الناخب :** - ربما كان أكبر أنقاد يوجه إلى الاقتراع العام هو اعترافه بالحقوق الانتخابية لأفراد الشعب متى بلغوا سنًا معينة وبدون اشتراط أية كفاية خاصة كحيازة الشهادات الدراسية أو حتى معرفة القراءة والكتابة . فأمام صندوق الانتخاب يتساوى الغنى والفقير كما يتساوى الجاهل أو الأحمى والمتعلم . لقد كان قانون الانتخاب البلجيكي (منذ سنة ١٨٩٣)

يعطى لحة الدبلومات صوتين إضافيين ولكن هذا التمييز زال في سنة ١٩٢١ رغبة في المساواة التامة بين جميع اللاحين .

ولا تخلو هذه المساواة من عيوب كبيرة : فهم أن يكون للمالك حتى ولو كان أمياً صوت في إدارة الشؤون العامة ، فإن له مصالح يجب أن تصان . وأن يكون للتعليم حتى لو كان ممدداً الحق في الاشتراك في انتخاب الأفراد الذين يحكمونه (فاعلم تور) . ولكن لا فهم أن يعترف بنفس الحقوق للأشخاص الأميين الذين لا يملكون شيئاً ولا يعرفون شيئاً ؟ في هذا الوقت الذي أنتشر فيه التعليم تدل الأمية على قص كبير في صاحبها . من المعالاة بلا شك قصر حق الانتخاب والتصويت السياسي على حملة الشهادات الدراسية - فالبرلمان ليس مهدياً علمياً أو (Academic) - ولكن من الأمان في التهاون أيضاً الاعتراف بالحقوق السياسية لمن يجملون حق « ذلك الخط » .

التعليم العام يجب أن يسبق - في نظرنا - الاقتراع العام . ومعرفة القراءة والكتابة معرفة بسيطة على الأقل يصح أن تكون في الوقت الحاضر شرطاً أساسياً لاستعمال الحقوق السياسية . لدساتير البلاد العربية أن تتنازل عن هذا الشرط فإن عدد الأميين فيها قليل نسبياً ، وخطر اشتراكهم في الحياة العامة محدود أو غير موجود . أما في مصر وعبرها من البلاد الشرقية حيث الأمية متفشية بشكل مخيف فالأقترع العام سابق لأوانه ، لأنه يؤدي إلى وضع اختيار النواب وبالتالي الحكومة في يد أجهل الناس وأقلهم دراية .

ولم تعترف إيطاليا للأميين بالحقوق الانتخابية والسياسية إلا قانون ٣٠ بويه سنة ١٩١٢ ومع ذلك لم يكن للأميين أن يشترك في الانتخابات إلا ابتداء من سن الثلاثين . ورفع السن بالنسبة للأميين يسمح على الأقل بتحديد عدد الناخبين منهم ، وبمعرض عن أعدام التعليم بخبرة السنين . وهناك دساتير لا زالت تشترط في الناخبين معرفة القراءة والكتابة كدساتير بعض الولايات المحاذية في اتحاد أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة) . فتشترط دساتير ولايات : Massachusetts, Connecticut, Alabama, Mississippi مثلاً في الناخب أن يكون قادراً على قراءة الدستور باللغة الإنجليزية وكتابة اسمه ، أو أن يكون قادراً على قراءة الدستور وفهم أية فقرة منه إذا قيلت عليه بحيث

يستطيع تفسيرها تفسيراً معقولاً . ظهرت هذه النصوص في دساتير الولايات الجنوبية على الخصوص قصد حرمان السود (السيد) من الانتخابات (ومعظمهم أمي لا يعرف القراءة ولا الكتابة) بعد أن أعترف لهم الدستور الاتحادي (التعديل الخامس عشر سنة ١٨٧٠) بحق التصويت السياسي . وبصرف النظر عن الفرض الذي أوحى بهذه النصوص فإن الفكرة في ذاتها حميدة : أن من لا يعرف كتابة اسمه أو قراءة اسم الشخص الذي يصوت له لا يصح أن يكون ناخباً .

وقانون الانتخاب المصري الحالي كقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ يشترط في عضو البرلمان المنتخب أو المعين أن يكون محسناً للقراءة والكتابة (يكفي الألفبام بالقراءة والكتابة دون تحميم الشهادات الدراسية حق ولا الابتدائية^(١)) ولم لا يسم هذا النص حق بشل الناحين أيضاً ؟ نعم ، هناك اعتراضات عديدة على ذلك أهمها أن اشتراط معرفة القراءة والكتابة في الناحين سيؤدي بطبيعة الحال إلى نقص عدد الناحين الحاليين نقصاً كبيراً . وقد يكون من الصعب بعد أن جربت البلاد الاقتراع العام وذاق الشعب طعمه أن يعدل عنه كلية إلى الاقتراع المقيد . ولكن هناك حلاً وسطاً يمكن من الاحتفاظ بالاقتراع العام في ظاهره مع جعل انتخاب أعضاء البرلمان بيد أشخاص أكثر كفاءة من جمهور الناحين الحاليين . ذلك بألاخذ بالانتخاب دى الدرجتين واشتراط القراءة والكتابة في ناخبي المرحلة الثانية (المندوبين) وحدهم مع أمكان الاستغناء عن شرط التعليم هذا بالنسبة للأشخاص الذين يتوفر فيهم نصاب مالي معين .

هذا هو الحل الذي أخذ به دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا . ونعتقد أن الحل المذكور أكثر ملاءمة لظروف مصر من النصوص الحالية التي تجعل انتخاب أعضاء البرلمان مباشرة بواسطة هيئة ناخبة تسود فيها الأمية . الاقتراع العام مثل أعلى يحسن تحقيقه تدريجياً لا دفعة واحدة كما فعلنا متسرعين ، مقلدين . قل أن تقلد

(١) يلاحظ أن قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ لم يشترط في عضو البرلمان معرفة القراءة والكتابة وقد انتقد الكثيرون بحق أفعال هذا الشرط . ولكن قانون الانتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر في عهد وزارة سعد باشا تدارك ذلك فأشترط في عضو البرلمان أن يكون محسناً للقراءة والكتابة . واحتفظت بهذا الشرط القوانين التالية .

البلاد الغربية يجب أن نصل إلى المرحلة التي وصلت إليها هذه البلاد اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً . وما تحتاج إلى دليل على أن هيئة الناخبين في مصر تتوزعها أسباب الترية السياسية . « لا ندعى أن طقات الناخبين في جميع دول أوروبا التي تأخذ بالاقتراع العام بلغت من الترية السياسية أعلى درجة ولكن ما بلغت من ذلك يجعلنا على أي حال نرى أنه لا يزال أمامنا مرحلة لا بد من قطعها قبل أن نطمح في محالهم في هذا الشأن » (١).

٣ - الشروط الأخرى غير شرطى النصاب المالى والتعليم وبتعارض مع الاقتراع العام : الاقتراع العام ليس معناه - كما رأينا - أن لاى فرد كان في الأمة الاشتراك في الانتخابات بل هناك شروط أخرى عديدة يجب أن تتوفر في الفرد حتى يكون فاجباً أى حتى يصبح متمكناً بحق الانتخاب (٢) . وهذه الشروط لا تتفق مع مبدأ الاقتراع العام وأهمها : - (١) الجنسية (٢) الجنس (٣) السن ، (٤) الاعتبار (أى أن لا يكون قد سبق الحكم على الشخص بأحكام مادية بالشرف أو بجنس السعة) . والملاحظ أن الدساتير الحديثة قبل إلى التسهيل في هذه الشروط أو في معظمها قصد توسيع هيئة الناخبين إلى أكبر حد ممكن والاعتراف بالحقوق الانتخابية لفئات جديدة من الأفراد . وقد تناولت بعض الدساتير عن شرط الجنس أى المذكورة ممتزقة بالحقوق السياسية والتصويت السياسى للرجال والنساء على السواء ، ولكن يشاهد من الجهة الأخرى أن هناك ميلاً للتشدد في شرط الجنسية

(١) راجع المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٥ . يجب أن لا ننسى أيضاً أن من بين الأسباب المهمة التي أدت إلى انتشار الانتخاب العام في الدول الغربية التطور الصناعى وازدياد عدد العمال ومطالبهم بالحقوق الانتخابية للوصول إلى انتخاب ممثلين عنهم في المجالس النيابية . أما مصر فبلد زراعى وحركة العمال عندما مازالت في المهد ، ولم يتصاعد من جماعات الشعب صوت المطالبة بالانتخاب العام .

(٢) يفرقون عادة بين الشروط اللازمة لاستعمال هذا الحق (Conditions d'exercice) ومستلزمها (Jouissance) والشروط اللازمة لتوفرها لتمتع بحق الانتخاب (Conditions de jouissance) .

وأرتباط الفرد بالوطن ارتباطاً وثيقاً . ويظهر ذلك من دراسة كل شرط من هذه الشروط على حدة .

أولاً - الجنسية : الاشتراك في الشؤون العامة قاصر على الوطنيين وحدهم فالأجانب لا يتمتعون بالحقوق السياسية ولا يمكن أن يكونوا نوابين أو مرشحين للمجالس النيابية . هم ضيوف تسرى عليهم قوانين البلد الذي ينزلون فيه دون أن يكون لهم الاشتراك في وضع هذه القوانين أو في إدارة هذه البلاد . تلك قاعدة ذهبية أولية مطبقة في جميع بلاد العالم الراقية . وفي مصر نظراً للأمتيازات الأجنبية يشترك الأجانب إلى حد ما في الإدارة المحلية ، هم ينتخبون وينتخبون للمجالس المحلية المختلطة وللمدية لاسكندرية^(١) ولكنهم لا يشتركون في الانتخابات البرلمانية ولا يمكن بطبيعة الحال أن يرشحوا أنفسهم لعضوية البرلمان . وقد نصت المادة الأولى من قانون الانتخاب على أن « لكل مصري » حق انتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ الخ . فالجنسية المصرية إذن شرط أساسي للاشتراك في الانتخابات البرلمانية . ولكن لم يفرق قانون الانتخاب بين الجنسية المصرية الأصلية والجنسية المصرية المكتسبة . فللمتجنس ، الحديث العهد بالجنسية المصرية ، حق الاشتراك في انتخاب أعضاء البرلمان كالمصري الأصلي . وهذه المساواة التامة في الحقوق السياسية متقدمة . لقد أهتمت الدساتير والقوانين الغربية ، خصوصاً في الفترة الأخيرة ، بمسألة المتجنسين . والفكرة السائدة فيها هي عدم الاعتراف لهم بالحقوق السياسية وحق الانتخاب والىابة عن الأمة على قدم المساواة مع الوطنيين إلا بعد مدة اختبار (Stage de Civisme) يشبتون فيها حسن نيتهم وولائهم لوطن الجديد . وأدى تساهل قوانين بعض البلاد في هذا الشأن في الماضي القريب إلى نتائج وخيمة ، مثال ذلك ما حصل في انكلترا أثناء

(١) يجب أن يتغير هذا الحال الآن بعد أن استردت مصر في مؤتمر مونترو حريتها في التقيين والتشريع وعرض الضرائب على جميع السكان من مصريين وأجانب ، وبعد أن حصلت من الدول على الاعتراف بمبدأ المعاء الامتيازات الأجنبية من جميع الوجوه ، وتمتصير المحاكم المختلطة تدريجياً في غضون فترة انتقال مناسبة (١٢ سنة) روعي فيها تطين الأجانب المقيمين في بلادنا ورياحنتهم على العهد الجديد

الحرب المظلي . قد تمكر شخص مجرى الأصل اسمه تريبنش Tribich من التجنس بالجنسية الانكليزية وتوصل - بعد ان آخذ لنفسه اسم لينكلن (Lincoln) - من أن ينتخب عضواً في مجلس العموم بعد سنة من تجنسه ، وبذلك أمكنه حسب أعتراه أن يتحس مطناً لمصلحة المانيا وحفاظها . ولهذا الاسباب أقترح منهم عدم الاعتراف للمتجنسين ولقريتهم بالحقوق السياسية إلا تدريجياً طقة بعد طقة . فالتجنس فيه لا يتمتع مدة حياته بالحقوق السياسية فلا ينتخب ولا يُنتخب للبرلمان . ويكون لأبنائه حق الانتخاب فقط لاحق ترشيح أنفسهم للبرلمان . ولأبناء هؤلاء (الطبقة الثالثة) جميع الحقوق السياسية كالوطنيين الأصليين ، ولكن في نظرنا أن يسترف للاجبي المتجنس فيه بحق التصويت السياسي بعد مدة من تجنسه ، حصة أو عشرة أعوام مثلاً ، وهي مدة كافية لتثبت من إخلاصه لوطنه الجديد . ويصح أن يكون تشددنا أكثر من ذلك فيما يتعلق لا بحق الانتخاب ، بل بحق الترشيح والنيابة عن الامة أى العضوية في البرلمان .

أانيا الجنس (نصويت النساء) - لا زالت قوانين بعض الدول تشترط في الناحيين أن يكونوا من المذكور مثل ذلك فرنسا ومصر . فتص المادة الأولى من قانون الانتخاب المصري على أن « لكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب الخ » . وعلى العكس اعترفت دساتير عديدة للنساء بالحقوق السياسية والأنتخابية بعد أن ظللن محرومات منها مدة طويلة . فمثلاً ٣٠ سنة فقط كانت البلاد التي تعترف للنساء بحق الانتخاب أعجوبة دستورية . أما اليوم فإن البلاد التي تحرم النساء من هذا الحق تعد متأخرة سياسياً وأحياناً اجتماعياً . وكانت الولايات المتحدة الأمريكية أولها في الاعتراف للنساء في تكوين جمهورية الولايات المتحدة الاميركية أسبق من غيرها في الاعتراف للنساء بحق الانتخاب . فمحتن ذلك ولاية وومنج في سنة ١٨٦٩ . وولاية كولورادو في سنة ١٨٩٣ . وايداهو في سنة ١٨٩٦ . ووشنغتون سنة ١٩١٠ . وكاليفورنيا سنة ١٩١١ . ودستور الاتحاد نفسه (التعديل التاسع عشر ١٩٤٠) في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ . فلأمريكيات الآن في الولايات المتحدة كلها حق الاشتراك في انتخاب

رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب وأعضاء المجالس النيابية في الولايات أو الولايات المختلفة .

ولنساء حق التصويت في الدانمارك منذ ١٩١٥ ، وفي النرويج منذ سنة ١٩١٣ ، وفي لوكسمبورج وهولندا منذ ١٩١٩ ، وفي السويد منذ سنة ١٩٢٠ . واعترفت لمن بذلك وعلى قدم المساواة مع الرجال الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العظمى كدستور تشيكوسلوفاكيا وبولونيا وبروسيا والبلاد الأخرى الداخلة في تأليف جمهورية الرينج ودولة الرينج نفسها (دستور فيمر) وفنلندا وأستونيا ولتوانيا ولتوانيا والنمسا والمجر واريثندا . وفي إنجلترا بحسب قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ كان للرجال حق الانتخاب ابتداء من سن الحادية والعشرين وللنساء ابتداء من سن الثلاثين ، ولكن في سنة ١٩٢٨ سوت انكلترا بين الرجال والنساء من حيث استعمال الحقوق الانتخابية وخصوصاً بالنسبة لشرط السن ، وأصبح للنساء حق التصويت ابتداء من سن الحادية والعشرين كالرجال تماماً . بل صارت أغلبية هيئة الناخبين في المملكة مكونة منهم (عدد الناخبين جميعهم بعد قانون سنة ١٩٢٨ مباشرة كان ٢٥ مليوناً تقريباً منهم ١٣ مليوناً وربع المليون تقريباً من النساء) . وقد سبقت الممتلكات البريطانية المستقلة (الدومينيون) دولة إنجلترا نفسها في الاعتراف للنساء بالحقوق السياسية .

وسوى دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ الأسباني (مادة ٣٦) بين الرجال والنساء ، فلافراد الأمة من الجنسين حق الانتخاب ابتداء من الثالثة والعشرين . وفي تركيا الكمالية عدل الدستور أخيراً في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ وأصبح لجميع المواطنين ذكوراً وأنثاء حق الانتخاب ابتداء من سن الثانية والعشرين (مواد ١١ و ١٢ من الدستور) ، بعد أن كان هذا الحق مقصوراً على الذكور وحدهم . وفي روسيا السوفيتية أصبح للنساء نفس الحقوق الانتخابية التي للرجال (دستور ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٣٧) . وفي اليونان قرر ديكرينو حادر في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ منح النساء اللاتي يبرهن القراءة والكتابة ويبلغ سنهن ٣٠ سنة على الأقل حق الاشتراك في الانتخابات البلدية . وأصبح للنساء بحسب دستور الهند الجديد الحق في الانتخاب والمصوية في البرلمان الاتحادي .

وأشار الدستور البلجيكي بعد تعديله في سنة ١٩٢١ إلى تصويت النساء (مادة ٤٧) تاركا تحقيق ذلك لقوانين عادية يصدرها البرلمان بأغلبية الثلثين . ومنذ قانون ١٥ أبريل سنة ١٩٢٠ صار للنساء حق الانتخاب للمجالس البلدية ، وقد استعملن حقهن هذا لأول مرة في ٢٤ إبريل سنة ١٩٢١ ^(١) . ونصت المادة السادسة من دستور رومانيا (دستور سنة ١٩٢٣) على أن لقوانين عادية صادرة بأغلبية الثلثين تحديد الشروط الواجب توفرها في النساء لكي يعترف لهن بالحقوق السياسية . وترك دستور يوجوسلافيا الصادر في ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ لقوانين عادية الاعتراف للنساء بحق الانتخاب . أما في فرنسا فقد وافق مجلس النواب أكثر من مرة على منح المرئيات حق الانتخاب ولكن عارض مجلس الشيوخ ولا زال يعارض في ذلك ولا شك أن هذه المعارضة لن تدوم طويلاً بعد الآن .

نرى مما تقدم أن عدد البلاد التي تعترف للنساء بالحقوق السياسية أخذ في الأزدیاد يوماً بعد يوم . وفي الواقع معظم الحجة التي أدلى بها لتبرير حرمان النساء من هذه الحقوق لا قيمة لها وأثبتت التجربة في البلاد المتقدمة أن النساء لم يستن استعمال حقوقهن . ولم يقل أحد أن الدول التي أعترفت للنساء بحق التصويت السياسي أسوأ حالاً من الدول الأخرى . فالنساء في الولايات المتحدة الأميركية يشتركن منذ سنة ١٩٢٠ في انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب ولم نسمع أن الولايات المتحدة ضعفت أو أعتراها الوهن . وعلى العكس يمكن تبير حق النساء في الاشتراك في الشؤون العامة وفي انتخاب أعضاء البرلمان بحجج عديدة : --

(١) الاعتراف لهن بهذا الحق نتيجة طبيعية لنظام الديمقراطية لأن الديمقراطية ترمي إلى إشراك أكبر عدد ممكن في الحكم فلا يمكن إهمال النساء وهن نصف الأمة على أقل تقدير .

(٢) النساء كالرجال هن مصالح مختلفة فهن يدفعن الضرائب كالرجال ويساهمن

(١) وأعطت المادة الثانية من قانون ٩ مايو سنة ١٩١٩ البلجيكي حق الانتخاب لأرامل وأمهات رجال الجيش الذين قتلوا في الحرب العظمى وكذا للنساء اللواتي اعتعلن العدو لأسباب سياسية أثناء احتلاله للاتراحي البلجيكية

في الأعمال الحرة فمنه الناجرة والمدرسة والحامية والطبيبة والصحافية ، ويشغلن في المصانع ويتأثرن بجميع أفراد الأمة بالتوانين التي تسنها الدولة وبسير المرافق العامة ، فطبيعى أن يسمح لهن بالاشتراك في الشؤون العامة للدفاع عن مصالحهن .

(٣) فكرة حرمان النساء من الاشتراك في الشؤون العامة كانت مبدية على تفوق الرجل الفريزى على المرأة ولكن أثبت النساء في السنوات الأخيرة على الخصوص أن في استطاعتهم مجاراة الرجال في جميع الأعمال حتى العسكرية منها . فالفتاة التركية الحديثة تعلم الرماية بجانب الفتى التركى . والصور والأخبار التي تنشرها الجرائد اليومية عن الحرب الأهلية الأسبانية ترينا كيف تشترك نساء إسبانيا جنبا إلى جنب مع رجالها في الدفاع والمجورم . وروسيا البلشفية لم تترفع عن تجنيد فرق بأسرها من النساء لاستخدامها وقت الحاجة . ولا يمكن إسكار الدور الهام الذى قامت به النساء في أوروبا وأميركا أثناء الحرب العظمى فقد حمل الرجال في كثير من المصانع وتعرضن لأخطار كبيرة وتطوعن للخدمة في المستشفيات أفواجا لتضيق الجرحى ومواساة المرضى الخ .

(٤) أمام صندوق الانتخاب يتساوى العنى والفقير ، الرفيع والوضع ، السيد والخدام ، صاحب العمل والعامل ، الأعمى والمتعلم ، الأعمى والمصر ، فلم لا تتساوى المرأة بالرجل ؟ ليس من المعقول أن نحرّم النساء معاً كانت درجة ثقافتهن من الحقوق السياسية ونعترف بها للرجال حتى الأميين منهم . فسيده حليمة « كأم المصريين » لا تنتخب ولكن لأغبي فلاح في آخر قرية حتى الانتخاب ! آسة مهذبة « كآبنة الشاطئ » لا تتمتع بحق التصويت السياسى بينما يتمتع بهذا الحق بائع « الترمس » وجامع أعقاب السحائر ! هل هذا يرضيك ؟ إننا لا نقول بالأعتراف بالحقوق السياسية ومنح حق الانتخاب لجميع النساء قوفاً الجاهلات منهن والمتعلقات . كفى هيئة الناخبين في مصر جهلاؤها من الرجال ! ولكن نرى أنه من العدل الاعتراف بهذه الحقوق للنساء المتعلقات وعددهن في ازدياد مضطرد . ولكن ما هو مقياس التعليم ؟ أنكتفى بمجرد القراءة والكتابة أم نشترط الشهادات الدراسية ؟ هذه في نظرها مسألة ثانوية ويمكن ألاكتفاء مبدئياً بالشهادة الابتدائية أو بشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها .

هـ) وأخيراً أدى دخول النساء في الميدان السياسي الى تحسين الشرائع خصوصاً ما يمس المسائل الاجتماعية وتشميل الاطفال والنساء في المصانع والشؤون الصحية الخ . بالرغم من كل ما تقدم لا زال البعض يعارض في الاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة ، وحملة الحجج أن هذا يلجئها عن شؤون المنزل « مملكة المرأة » كما يقولون . ولكن ان صح هذا بالنسبة للمرأة النائب أو عضو البرلمان فهو لا ينطبق على الناحية . لأن الاشتراك في الانتخاب لا يستغرق دهرأ بل دقائق معدودة ، ولا يتجدد يومياً بل كل عدة سنوات . وحق بالنسبة للمرأة النائبه فالاعتراض لا قيمة له أصلاً لانا إذا أردنا أن تنصرف المرأة الى شئون العائلة فقط لا يمكن أن نحرم عليها دخول البرلمان ، بل يجب أيضاً أن نمنعها من الاشتغال خارج المنزل في أى عمل كان . يجب أن نمنعها من مزاوله الطب والتمريض والصحافة والمحاماة والتخيل والتجارة والتدريس والعمل في المصانع وفي المحلات التجارية الخ . هل هذا ممكن أو مرغوب فيه ؟ لقد بدأت الدنيا النارية تحقق مثل هذا العوجرام فنتظر نتيجة التجربة ؟ أما في جميع البلاد الأخرى الديمقراطية المتشددة فان فكرة مساواة الرجل بالمرأة من حيث الحقوق المدنية والعامة والسياسية تدبر وتتحقق بسرعة مذهلة . وها هي تركيا قد منحت النساء منذ ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ حق الانتخاب ابتداء من الثانية والعشرين وحق الترشيح لنيابة في المجلس الوطني ابتداء من الثلاثين أسوة بالرجال تماماً . وسيأتى غداً دور مصر .

ثالثاً - السن : - جميع الشرائع تحدد سناً للبلوغ المدني وهناك أيضاً من البلوغ السياسي ، فلا يشترك أفراد الأمة في الشؤون العامة ولا يكون لهم الحق في التصويت السياسي ولا انتخاب إلا اذا بلغوا سناً معينة . في مصر تنص المادة الأولى من قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وهو المعمول به الآن بعد إعادة نشره في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ على ان . « لكل مصري من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة » . وكما كان الدستور رجبياً كلما كان سن البلوغ السياسي مرتفعاً ، وعلى العكس تميل الدساتير الديمقراطية عادة الى تخفيض سن الانتخاب ومن النيابة أى العضوية في البرلمان ، فتأون الانتخاب

المصري رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر في عهد دستور سنة ١٩٢٣، الرجعي رفع السن الانتخابية إلى ٢٥ سنة لانتخاب أعضاء كل من المجلسين بعد أن كانت ٢١ سنة بالنسبة للاحق أعضاء مجلس النواب . وفسرت وزارة أسماعيل صدقي باشا ذلك بقولها : « على أن استعمال حق الانتخاب يجب أن يبدأ مع تمام السنة الخامسة والعشرين أسوة بما هو متبع في كثير من البلاد وتفرجاً بين من الرشد المدني (٢١ سنة الآن) ومن الرشد السياسي إذ أن الأخير يقتضي ممارسة أطول للرجال ولأسباب الحياة »^(١) . وأكثر دساتير الثورة الفرنسية الكبرى تطرقا دستور ٢٤ يونيو سنة ١٧٩٣ وهو يحدد سن البلوغ السياسي بواحد وعشرين سنة كاملة . أما دستور سنة ١٨١٤ الرجعي الصادر بعد عودة الملكية (La Restauration) فإنه رفع السن الانتخابية إلى ٣٠ سنة، وخصصها دستور سنة ١٨٣٠ وهو أكثر ديمقراطية من السابق إلى ٢٥ سنة . ومنذ سنة ١٨٤٨ إلى الآن أصبح سن الانتخاب محدداً في فرنسا بواحد وعشرين سنة كاملة وهي السن التي أخذت بها كثير من البلاد كالولايات المتحدة الأمريكية ، وبلجيكا ، وتشيكوسلوفاكيا بالنسبة للاحق . مجلس النواب من الجندين (مادة ٩ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٢)^(٢) و بولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١)^(٣) واتونيا (دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢) ، وارتندالبرة (دستور ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٢) للناخبين في هذه البلاد من الذكور والإناث على السواء ، وقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ في أنكلترا بالنسبة للناخبين الذكور لمجلس العموم . ومنذ قانون ٢ يولييه سنة ١٩٢٨ للناخبين من الجنسين . وهي السن المحددة أيضاً في مصر كما رأيت للاحق أعضاء مجلس النواب . أما في إسبانيا فمن الانتخاب لأفراد الأمة من الجنسين ٢٣ سنة

(١) أخطر المذكرة الأيصادية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠

(٢) أما للاحق مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكي فيشترط أن يكون سنهم ٢٦ سنة على الأقل (٢٥ سنة في مصر)

(٣) ولكن قانون الانتخاب الصادر بتاريخ ٨ يولييه سنة ١٩٣٥ في ظل دستور ٢٢ أبريل سنة ١٩٣٥ الرجعي وهو الدستور الحالي رفع السن الانتخابية إلى ٢٤ سنة كاملة على الأقل للرجال والنساء . فيما يتعلق بانتخاب مجلس النواب .

(دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١) وفي ليتوانيا ٢٤ سنة (دستور ١١ مايو سنة ١٩٢٨) وفي ألمانيا كان دستور سنة ١٨٧١ وإلى سنة ١٩١٨ يحدد من الانتخاب بخمسة وعشرين سنة على الأقل . أما دستور فيماليجموري الهينو قراطي تخفضها إلى عشرين بالنسبة لجميع الناحين رجالا ونساء . (مادة ٢٢ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩)^(١) وفي تركيا كان إلى سنة ١٩٣٤ الكل تركى من المذكور حق انتخاب أعضاء المجلس النيابى متى بلغ ١٨ سنة كاملة (دستور ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١٠) ومعنى ذلك أن للعتيان وللأمة المدارس الثانوية حق الانتخاب ! وليس من الحكمة تفضيى السن الانتخابية إلى هذا الحد فإن الناحين في هذه السن يملون بطبيعة الحال إلى التطرف وينقادون بسهولة لتأثير القمط ولا يحسنون الاختيار . وقد ارتفعت عدة أصوات في ألمانيا قبل النظام النازى مطالبة بالعودة إلى السن الانتخابية القديمة (٢٥ سنة) . ولا شك أن خفض سن التصويت السياسى في ألمانيا بدستور سنة ١٩١٩ إلى سن العشرين أثرا كبيرا في نجاح الحركة النازية وزعيمها وهي التي تعتمد قبل كل شىء على الشباب . وعدلت تركيا في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ السن الانتخابية في نفس الوقت لذي منحت فيه للنساء حق الانتخاب وأصبحت هذه السن ٢٢ عاما كاملة للذكور وللإناث .

رابطا - *L'aptitude Morale* - القصد بالأختبار هـ أن لا يكون قد سبق الحكم على الشخص بأحكام مزرية بالشرف أو بحسن السمعة . فجميع القوابى الانتخابية في جميع بلاد العالم المنعدين فحرم من الانتخاب والحقوق السياسية الأشخاص الذين سبق الحكم عليهم في جرائم معينة . فالقاتل أو السارق أو النصاب أو المزور أو المرتشى مثلا الذين يثبت عليهم ذلك بأحكام قضائية من المحاكم لا يستبرون أهلا للاشتراك في انتخاب أعضاء البرلمان ولا لأن يكونوا بطبيعة الحال أعضاء فيه . الهيئة الاجتماعية تعجبهم فلا يعقل أن تدعوم للاشتراك في إدارة شؤونها . ولكن

(١) ومن البلاد التي حددت سن الانتخاب ابتداء من سن العشرين للرجال وللنساء النمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) وقد استعفى عنه بدستور سنة ١٩٣٤) بامريادسور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . بروسيا دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . استونيا دستور ١٥ يوية سنة ١٩٢٠ .

هناك مع ذلك ميلا عاما في الوقت الحاضر إلى التساهل بعض الشيء في هذا الشأن، تبعاً لظنرات الجنائية والاجتماعية الحديثة التي ترمى إلى تمكين الشخص السابق المحكوم عليه في جريمة من الجرائم من استرداد مكائته بغير الأمكان في الجماعة بعد تأدية عقوبته. وبلاحظ أن بعض الجرائم التي يترتب عليها سقوط حق الانتخاب قد لا تمس مرتكبها في سمعة وشرفه كالجرائم السياسية (القتل السياسي مثلا) . وتبرز القوايين الانتخابية عادة من حيث الحرمان من حق الانتخاب، بين الجنايات والجنح والمخالفات.

فالمخالفات لا يترتب عليها عادة سقوط حق الانتخاب. ولا يعقل أن يمحرم شخص من حقوقه الانتخابية لأرتكابه مخالفة لللائحة للسيارات مثلا، أو لفتح محلا من المحلات الخطرة أو المصرة أو الفلقة للراحة بدون رخصة، أو لأشغله الطريق بدون إذن من الجهات المختصة. وعلى العكس المحكم على شخص في جنابة يترتب عليه عاباً حرمانه نهائيا من الحقوق السياسية. أما الجنح فبعضها قط هو الذي يؤدي إلى الحرمان من هذه الحقوق. وفي كثير من البلاد الحرمان في حالة الجنح الآن مؤقت لا مؤبد ويتراوح هذا التوقيت عادة من خمسة إلى ١٥ سنة، وتورد لها على سبيل المثال نص المادة ٤ من قانون الانتخاب المصري المعاد نشره في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ قالت :-

« يمحرم من الانتخاب أبداً :

« (١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنابات .

« (٢) المحكوم عليهم في جنابة بعقوبة من عقوبات الجنح .

« ويمحرم كذلك من الانتخاب للعدد المينة بعد :

« (١) المحكوم عليهم في سرقة أو أخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة

أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزيفة أو شهادة

زور أو إعراف شهود أو هتك عرض أو أفساد أخلاق الشباب أو نشر أو في حرية

أرتكبت لتخلص من الخدمة العسكرية ، وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص

علية لأحدى الجرائم المذكورة ، وذلك لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائي .^(١)

• (٢) المحكوم عليهم في جريمة من الجرائم الانتخابية المصوص عليها في المواد ٦٥ و ٦٦ و ٧٠ و ٧١ و ٧٢ و ٧٤ من هذا القانون أوفى الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من الحكم النهائي .

• (٣) المحكوم عليهم في إحدى الجح الجح المصوص عليها في قانون المحدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ . وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ أقتضاء العقوبة^(٢)

« والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب^(٣) »

وبلاحظ أن الحرمان من حق الانتخاب في جميع الاحوال المتقدمة لا يحتاج لان ينطق به القاضي في الحكم ذاته بل هو ناتج عن القانون مباشرة . ويمكن للأشخاص المحكوم عليهم في الجرائم السابقة أن يستردوا مع ذلك حق الانتخاب اذا صدر عمو شامل عن الجرائم التي ركبوها ، فالعفو الشامل *Amnistio* لا يلغى العقوبة فقط بل يمحو الجريمة نفسها فتعتبر كأنها لم تكن . والعفو الشامل كثيراً ما يصدر بالنسبة للجرائم السياسية .

(١) بحسب قانون بمره ١١ لسنة ١٩٢٣ حتى بعد تعديله بالقانون بمره ٤ لسنة ١٩٢٤ كان الحرمان للمركبي الجح المتقدمة أديا كما هو الحال بالنسبة للأشخاص المحكوم عليهم في جديية . ولكن عند أعادة نشر قانون الانتخاب في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ جعل الحرمان مؤقتاً لمدة ١٥ سنة كما كان الحال في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ وهذا مثل لروح التساهل التي أشرنا اليها والتي ترى ان السماح لمن سبق الحكم عليهم وأنتموا عقوبتهم من استرداد مكاتهم وحقوقهم في المجتمع .

(٢) أصبحت جح المحدرات بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ الى الجرائم التي يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب .

(٣) المقصود ، بجهات الحكم غير العادية ، على الخصوص المحاكم العسكرية وكان لهذا الص أهمية خاصة في مصر في قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ لوجود أحكام صدرت على مصريين من المحاكم العسكرية الانكليزية أثناء قيلم الأحكام العرفية البريطانية مد ٢ نوفمبر سنة ١٩١٤ الى أن ألغيت نهائياً في ٥ يوليو سنة ١٩٢٣ بعد صدور قانون الصصيات المصري بمره ٢٥ لسنة ١٩٢٣ .

د - وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لبعض الأشخاص .

وأينا فيما تقدم أن الشروط المبينة على الجنسية والجنس والسن والاعتبار (عدم سبق الحكم على الشخص في حيازة أو في بعض الجناح) لاتعارض مع الاقتراع العام . وهناك فوق ذلك طوائف أخرى من الشعب يوقف عادة استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لها لمدد مختلفة وهذه الطوائف هي الآتية : (١) المحجور عليهم (٢) المصابون بأمراض عقلية (٣) الأشخاص الذين أشهر افلاسهم لمدة كذا من السنوات من تاريخ إشهار الإفلاس (٤) رجال العسكرية في كثير من البلاد ماداموا تحت السلاح ، ويسرى حكم هذه القاعدة عادة في البلاد المذكورة على الأشخاص الداخلين في أية هيئة رسمية ذات نظام عسكري . وقد نص على كل ذلك قانون الانتخاب المصري الحالي في المواد ٥ و ٦ :

مادة ٥ « يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :
 (١) المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .
 (٢) الذين أشهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار افلاسهم
 إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك (١) »

مادة ٦ - « حق الانتخاب للصباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستبعاد أو في أجازة حرة موقوف ماداموا تحت السلاح ويجرى حكم هذه القاعدة على الصباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة حفر السواحل أو أي شخص في أية هيئة ذات نظام عسكري » (٢)

(١) عبارة « إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك » لم تكن موجودة في قانون انتخاب مرة ١١ لسنة ١٩٢٣ وأضيفت قانون مرة ٤ لسنة ١٩٢٤ واحتفظ بها قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ والمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ (٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥) .
 (٢) يجب أن يفسر عبارة « أو أي هيئة ذات نظام عسكري » تفسيراً معقولاً فهي لا تشمل مثلاً القمصان الزرقاء ، بالرغم من تنظيمهم نظماً عسكرياً تحت إشراف هيئة أو مجلس أعلى له صفة شبه رسمية .

ويلاحظ أن من أسباب الحجر في مصر « السفه » أى تبذير المال وتضييعه على خلاف مقتضى الشرع والعقل كما يقول علماء الشريعة . قال فيه المحجور عليه بحرم من حق الانتخاب مدة الحجر وإن كنا لا نرى صلة بين السفه واستعمال الحقوق الانتخابية . أما المصابون بأمراض عقلية فقد يحجر عليهم وحينئذ يدخلون في عداد الطائفة الأولى . أما غير المحجور عليهم فلا يحرمون من حقهم الانتخابي إلا إذا كانوا محجوزين (internes) . فالمجنون أو المتوه غير المحجور عليه والذي لم يمحجزه جهات الإدارة في مستشفى المجاذيب - والعياذ بالله - أو في أى مكان آخر معد لذلك له استعمال حق الانتخاب . وليس للجنة الانتخاب منه من التصويت ولا لجنة المكلفة بأعداد جدول الانتخاب إسقاط اسمه من هذا الجدول . هذا ما قرره محكمة النقض في فرنسا في ٨ إبريل سنة ١٩١١ (مجموعة سبرى سنة ١٩١١ . ١ . ص ٦٣) وهو الحل المستفاد أيضاً من مادة « قانون الانتخاب المصرى » إذ أنها لم تقرر وقف استعمال الحقوق الانتخابية إلا للمحجور عليهم والمصابين بأمراض عقلية « المحجوزين مدة حيزم » . ويستفاد من ذلك طريق العكس أن المصابين بأمراض عقلية غير المحجوزين لا يوقف استعمال حقهم الانتخابي إلا إذا حجز عليهم .

أما المفلس هو التاجر الذى توقف عن دفع ديونه وأشهرت المحكمة التجارية إفلاسه ويترتب على ذلك فى كثير من البلاد حرمانه من الحقوق السياسية لمدة طويلة أو قصيرة حسب تشريع كل بلد . ومعظم القوانين الانتخابية الحالية مشبعة بروح المعطف على المفلس فلا توقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له إلا لمدة قصيرة ثلاث سنوات من تاريخ إشتهار الإفلاس فى فرنسا ، وخمس سنوات فى مصر . وبصح التاجر الذى شتهر إفلاسه مع ذلك استعمال حقوقه الانتخابية قبل انتهاء مدة الخمسة سنوات المذكورة إذا رد إليه أعباره . وبمقتضى نصوص قوانين انتخاب سنة ١٩١٣ و ١٩٢٣ و ١٩٣٥ و ١٩٣٥ بعضها يمكننا تتبع تطور التشريع المصرى فى هذا الصدد . فقانون سنة ١٩١٣ مادة ٥ كان يحرم الأشخاص الذين اشتهر إفلامهم حرماناً نهائياً من حق الانتخاب . وقانون سنة ١٩٢٣ لم ينص إلا على وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم لمدة خمس سنوات فقط . أما قانون انتخاب نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وقانونا انتخاب سنة

٩٣٠ وسنة ٩٣٥ قاتها خفت من ذلك أيضاً بأضافة عبارة « إلا إذا رد اليهم (المفلسين) اعتبارهم قبل ذلك » . وجميع هذه النصوص متعلقة بالفلس حسن للنية (الأفلاس البسيط) أما التفالس بالتدليس فهو جنحة يترتب على ارتكابها الحرمان من حق الانتخاب لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائي كما رأينا (أنظر مادة ٤ من قانون انتخاب ٣٠ ديسمبر سنة ٩٣٥) .

نلاحظ أحياناً أن السبب في وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لرجال الجندية ما داموا تحت السلاح هو أساء الجيش عن السياسة . ونظراً لما طبع عليه العسكريون من النظام والطاعة فقد يتأثرون إلى حد كبير في إعطاء أصواتهم بأمر رؤسائهم . ولكن هذه المؤثرات تزول أو يصف أثرها إذا كان الأفراد المذكورون في الاستبداع أو في الأجارة الحرة ولذلك نص قانون الانتخاب المصري كغيره من القوانين الانتخابية في البلاد الأخرى على أن للمسايط وصف الضباط والجنود الخ . . الذين في الاستبداع أو في الأجارة الحرة الاشتراك في الانتخابات .

وبعض البلاد تسمح للعسكريين كغيرهم من الأفراد باستعمال الحقوق الانتخابية كالولايات المتحدة الأمريكية وأتجلترا . وفي بلجيكا للضباط استعمال هذه الحقوق . وفي فرنسا كان للعسكريين حق التصويت السياسي في عهد الثورة والفضلية (Conseil) وفي معظم القرن الماضي إلى سنة ١٨٧٢ ، ولكن لم يكن تصويتهم في أغلب الأحيان حراً . في السنة العاشرة من الثورة (18٧٢) مثلاً ، حينما استفتى الشعب الفرنسي في تعيين ناپليون بوناپرت « فصلاً » دائماً ، جمع أحد القواد جيوشه وخطب فيهم قائلاً . « أيها الأخوان أن المطلوب هو تعيين بوناپرت فصلاً لدى الحياة . والآراء حرة ، حرية تامة . ولكن أحنذركم مع ذلك أن أول فرد مكم يعارض في انشاء الفضلية لدى الحياة سيعدم رمياً بالرصاص على رأس فرقه . فلتحى الحرية ! » .

هـ - جدول الانتخاب : لا يجوز لأحد الاشتراك في الانتخابات ما لم يكن اسمه مقبلاً في الجدول :

ظاهر مما تقدم أن الشروط التي تشترط في الناخبين حتى في البلاد التي تأخذ

بالأقتراع العام عديمة ولا يمكن التحقق من توفرها جميعها في كل ناخب على حدة أثناء عملية الانتخاب نفسها فإن ذلك يستغرق وقتاً طويلاً ويستدعى تهربات وأبحاث لتأكد من من الناخب وجنسية وعدم سبق الحكم عليه بأحكام جنائية وعما إذا كان محجوراً عليه أو مشهوراً بإفلاسه أو متنبهاً إلى هيئة ذات نظام عسكري الخ . وتسهيل ذلك عملياً نشأ نظام جداول الانتخاب المماثلة (listes électorales) . ففي كل قسم من أقسام الدولة الإدارية (في كل مدينة أو قرية مثلاً) يوجد جدول انتخاب دائم يشتمل على أسماء جميع الأشخاص الذين توافرت فيهم الصفات المطلوبة لتولي الحقوق الانتخابية في هذا القسم أو المائرة (١) . ويسمى إلى الآن خاصة بمرور هذه الجداول ومراجعتها سنوياً لإضافة أسماء من أهملوا بنسب حق في المراجعات السابقة والذين أصبحوا حائزين للصفات التي يشترطها القانون لتولي الحقوق الانتخابية، ولحذف أسماء المتوفين والذين فقدوا الصفات المطلوبة (انظر مادة ١٧ قانون انتخاب) . وتلافياً لكل خطأ أو سهو مقصود أو غير مقصود تنص القوانين الانتخابية في جميع البلاد على إجراءات خاصة لعرض الجداول سنوياً لمدة معينة لكي يطلع عليها أفراد

(١) تنص المادة ٧ من قانون الانتخاب المصري الحالي مثلاً (مرسوم قانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) على ما يأتي : ويكون لكل مدينة أو قرية قائمة للبدنية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من خمسة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأدود ومن واحد من الأعيان يعرف القراءة والكتابة يعينه مأمور المركز (فإن لم يكن مأدود يعين المأمور نفسه عيماً من الأعيان يعرف القراءة والكتابة)

أما في كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية ومورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من يوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يسميها المحافظ . وتؤلف اللجنة في المحافظات الأخرى من مدوب من قبل المحافظ رئيساً ومن اثنين من الأعيان يعرف القراءة والكتابة يسميها المحافظ . .

ونصت المادة ٨ على ما يأتي . ويشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توفرت فيه في أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولي الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصاعته وسمه وعمل مكنته . .

الشعب^(١) وتسمح لكل فرد أهمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ في البيانات الخاصة بقيدته أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد، كما تسمح عادة لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج إسم من أهمل خير حق أو حذف إسم من أدرج بغير حق كذلك، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد (انظر المادة ١٢ من قانون الانتخاب المصري مثلاً^(٢)).

وبذلك يتيسر لناخبين ولأفراد الشعب في كل دائرة انتخابية مراجعة ومراقبة أعمال لجان تحرير جداول الانتخاب معاً لكل خطأ أو سهو أو سوء استعمال السلطة، وتفصل في جميع الطلبات المذكورة لجان أخرى يختلف تشكيلها باختلاف قوانين كل دولة . وهي تتألف بحسب قانون الانتخاب المصري لسنة ١٩٣٥ (مادة ١٣) من المدير أو المحافظ رئيساً (وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة لقائم بأعماله)، ومن قاضي يمين رئيس المحكمة الابتدائية، ومن عضو نيابة يمين النائب العمومي^(٣) . ويمكن استئناف قرارات اللجان المذكورة إلى المحاكم العادية (المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مقر اللجنة التي أصدرت القرار - مادة ١٤ قانون انتخاب مصري) . ونظراً للضمانات السابقة التي تحيط بتحرير جداول الانتخابات يعتبر القانون أن القيد في الجدول دليل على أن للشخص المقيد حق الانتخاب وعلى العكس لا يسمح لناخب بالاشتراك في الانتخابات إلا إذا كان اسمه مقيداً في الجدول المذكور، ولذا

(١) مادة ١٠ من قانون الانتخاب المصري (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) : « يعرض جدول الانتخاب في كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التي تعين بقرار من المدير أو المحافظ - ويكون العرض كل سنة في أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر » .

(٢) تقدم هذه الطلبات في مصر كتابة للمدير في المديرية وللحافظ في المحافظات ويكون تقديمها لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير في كل عام .

(٣) وتحكم هذه اللجنة في الطلبات من الخامس عشر من فبراير إلى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبعير رسوم (مادة ١٣ قانون انتخاب مصري) .

نصت المادة ١٨ من قانون الانتخاب المصري على أنه : « لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك في الانتخاب ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مفيداً في الجدول »^(١). ويعطى لكل من قيد اسمه في جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائياً شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توكيله^(٢).

٢ - طريقة الانتخاب

بعد أن عرفنا متى تكون هيئة الناخبين يجب أن نعرف كيف يستعمل الناخبون حقهم . كيف يشتركون في انتخاب النواب . ونحن إذا استثنينا قسيم الجدول إلى دوائر انتخابية عديدة وهي قاعدة متبعة في جميع البلاد تقريباً نجد أن طريقة الانتخاب تختلف باختلاف دساتير وقوانين كل دولة . - ١ - فبعضها يأخذ بطريقة الانتخاب العردي والبعض الآخر بطريقة الانتخاب بالقائمة . ٢ - بعضها يهتم بتثليل الأقليات والبعض الآخر يترك التمثيل للأغلبية . ٣ - بعض الدساتير وقوانين الانتخاب يجعل الانتخاب على درجتين وبعضها على درجة واحدة . ٤ - وقد تعدد الأصوات بالنسبة للاحب الواحد أو يعطى كل فاحب صوت واحد فقط . ٥ - وقد يكون تصويت الناخب اختيارياً أو إجبارياً . ٦ - سرىاً أو علنياً . ٧ - وأخيراً يطالب البعض في الوقت الحاضر بتثليل المصالح والحرف الاقتصادية المختلفة علاوة على تثليل الأحزاب السياسية وهذا

(١) ومع ذلك يعاقب القانون الشخص الذى يشترك في الانتخابات مع غيره بأن اسمه أدرج في الجدول غير حق . أد نص المادة ٧٠ من قانون الانتخاب المصري الحالي على أنه : « يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وسرعة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين : -

١ - أولاً) كل من أبدى رأيه في انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول غير حق . . .

(٢) نكلمها هنا عن جدول الانتخاب صفة عامة أما التفاصيل فوضعها الكلام على الدستور وقانون الانتخاب للمصرى

يؤدي بطبيعة الحال الى تغيير طريقة الانتخاب الحالية تغييراً كبيراً . هذه هي أم المسائل التي ستعرض لها الآن .

١ - تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية متعددة وتنتخب أعضاء البرلمان :
في إيطاليا الفاشية تعتبر الدولة كلها دائرة واحدة لانتخاب النواب فيدعى كل ناخب لتصويت على كشف بأسماء جميع النواب وعددهم ٤٠٠ نائباً . ولكن هذا ليس انتخاباً حقيقياً لأن اختيار الناخب في هذه الحالة مفيد أذ لا يستطيع الناخب إلا قبول أو رفض هذا «الكشف» الذي يعرضه عليه مجلس الفاشيست الأعلى . أما في البلاد الديمقراطية التي يختار فيها الناخبون النواب اختياراً حراً فمن الصعب اعتبار القطر كله دائرة واحدة وتكليف كل نائب أن ينتخب جميع النواب . بل المنع في جميع هذه البلاد هو تقسيم القطر الى دوائر انتخابية عديدة تنتخب كل منها نائباً أو أكثر لبرلمان .

وقد يحدد الدستور نفسه عدد النواب ١٠٠ أو ١٥٠ أو ٢٠٠ مثلاً . وعندئذ يصبح عددهم ثابتاً يوزع على أقسام الدولة الإدارية ولا يتغير بتغير عدد السكان زيادة أو نقصاً . أو يجعل الدستور وقانون الانتخاب التمثيل بنسبة نائب لكل كذا ائماً من السكان أو الأهالي ، وعندئذ ينعرض عدد النواب لزيادة أو النقصان كلما زاد أو نقص عدد السكان أو الأهالي بحسب ما يثبت الإحصاء . وأخذ بالطريقة الثانية في مصر دستور سنة ١٩٢٣ وبالأولى دستور سنة ١٩٣٠ . جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة نائب واحد إلى كل ٦٠ ألفاً من الأهالي فكان عدد النواب ٢١٤ نائباً قبل سنة ١٩٢٧ ، فلما ظهرت نتيجة التعداد الذي جرى في ذلك العام أصبح عددهم ٢٣٥ نائباً وسيزداد عدد النواب بتلك النسبة على أطراف كل عشر سنوات تبعاً لزيادة عدد السكان في مصر (١) .

(١) ما قلناه عن مجلس النواب يطبق أيضاً على أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين أذ جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة شيخ إلى كل ١٨٠ ألفاً من الأهالي . فلذا أظهرت نتيجة التعداد في سنة من السنين أن عدد سكان القطر زاد عما كان عليه في تعداد سابق ترتب على ذلك ضرورة زيادة عدد النواب والشيوخ بنسبة زيادة عدد السكان .

وانتقدت المذكورة الأيضاحية لدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ هذه الطريقة
« المطالبة » قالت « أن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات
الحكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة ... وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين
٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ فما شكا أحد من الأهمية قلة أو صالة .
والمعروف في علوم الأحتياج والمشاهد في المجالس الكبيرة العدد أنه كلما زاد العدد
كانت المناقشات أقل حدودى وأستقلال للرأى ونضوحه أصعب سببا . وقد حددت
لجنة الدستور (يقصد لجنة الثلاثين التي وضعت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) هذا
العدد أحتذاء لثال بعض الدول الأوروبية على أن الاستكثار من عدد النواب في تلك
الدول يلحظ فيه رقى الترية السياسية فيها وتعدد المصالح واختلافها لكي تعجد الآراء
المتباينة والمصالح المختلفة دائما ممثلا ينطق بلسانها ... وليس من شك في أنه مع غلبة
الشه في نواحي الحياة المصرية وقلة وجوه الأختلاف ودرجة الترية السياسية يكفى
عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل في مجلس النواب بل
أن هذا العدد الأقل سينتخب عن دول وأوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى
وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين . »

« والأمثل في هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة
كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يقبضه أحصاء كل عشر سنين ^(١) أو زيادة عدد
الأعضاء على وجه الأخطاراد فيها ما فيها من أسباب الأرتباك في العمل ، وليست
مع ذلك ضرورة لا بد منها اذا روى قدر الأمكان في توزيع عدد الأعضاء على
دوائر الأتخاب تساويها في عدد السكان . وبما أن أزدباد عدد السكان يحصل
على وجه الصوم بنسبة واحدة في كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لأطراد
التساوى فيه ... »

« وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب المقى قصى به الاعتبارات

(١) يجرى أحصاء سكان مصر كل ١٠ سنوات وكان آخر أحصاء ما تم في هذا
العام (١٩٣٧) .

المتقدمة يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركاً لتحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون .

ونناء على ذلك نصت المادة ٨٠قرة أولى من دستور ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ الملحق على ما يأتى : « يؤلف مجلس النواب من ١٥٠ عضواً ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه » (١) والمادة ٧٥ على أنه : - « يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضوين الملك اثنين منهم وينتخب الآخرون الآخرون طبقاً لأحكام المادة ٨١ من قانون الانتخاب » (٢) وسواء كان عدد النواب ثابتاً أو محل التمثيل بنسبة ثابتة إلى كذا ألفاً من الأهل إلى ٦٠٠٠٠ أو ١٠٠٠٠٠ مثلاً فإنه يراعى بقدر الأمكان أن تكون الدوائر الانتخابية متساوية من حيث عدد السكان أو الأهل (٣). ولكن المساواة التامة قلما تحقق عملياً، ولنضرب لذلك مثلاً ما هو حاصل في مصر نفسها، ينص قانون الانتخاب المصرى مادة ٢٠ ققرة أولى على ما يأتى : « تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ٦٠ ألفاً أو أكثر عضواً لمجلس النواب عن كل ٦٠ ألفاً أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفاً، وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠ ألفاً ولا ينقص عن ٣٠ ألفاً عضواً لمجلس النواب . فتفرض مديرية عدد أهاليها ٦٠ ألفاً قاطناً تنتخب نائباً واحداً، وأخرى عدد أهاليها ٩٠ ألفاً قاطناً تنتخب نائبين اثنين نائباً عن ٦٠٠٠٠ الأولى ونائباً عن ٣٠٠٠٠ الباقية أى متوسط نائب لكل ٤٥٠٠٠ من الأهل

(١) بحسب الجدول (ب) المشار إليه كان لمحافظة القاهرة انتخاب ١٠ نواب والاسكندرية ١٢ والعريه ١٩ والمنوفية ١٢ والبحيرة ١١ والحيرة ٧ وبني سويف ٥ والفيوم ٦ والمينا ٩ وأسيوط ١٢ وحرجا ١٠ وقفا ١٠ واسوان ٣ المجموع ١٥٠ أما الدوائر الانتخابية داخل هذه المديريات والمحافظات فكانت تحدد بقانون .

(٢) نصت المادة ٨١ المذكورة على جعل الانتخابات طريقتين للنواب والشيوخ المنتخبين وقد تضمن جدول (١) الملحق بدستور سنة ١٩٣٠ بيان توزيع الاربعين شيخاً المنتخبين بين المديريات والمحافظات أما الدوائر الانتخابية داخل كل مدينة ومحافظة فكانت تحدد بقانون .

(٣) ملاحظ أن كلمة « سكان » تشمل جميع السكان وطبقت واجاب . أما كلمة « أهال » فلا تشمل الا المصريين فقط .

(٩٠٠٠٠)، ولتفرض مديرية ثالثة عدد سكانها ٣٠٠٠٠ فقط فإنها تنتخب أيضا طبقا للمادة السابقة نائبًا واحدًا لهيرمان. ففي هذا الحساب الانتخابي الغريب نجد أن $٦٠٠٠٠ = ٤٥٠٠٠ = ٣٠٠٠٠$ لأن كلا من هذه الأعداد يقابله نفس العدد من النواب (نائب واحد لكل عدد).

وجاء في الفقرة الثانية مادة ٢٠ من قانون الانتخاب : « وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهلها ٣٠٠٠٠ عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أو إلى مديرية أخرى » . فإذا فرضنا محافظة عدد أهلها ٢٠٠٠٠ ولم يصمها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية فإنها تنتخب مع ذلك عضوا لمجلس النواب وعليه تساوى في التمثيل مع مديرية عدد أهلها ٦٠٠٠٠ أو ٨٠٠٠٠ إذ لكل منهما نائب واحد ^(١) ومثل هذا مشاهد في جميع الدول إذ لا يراعى في تقسيم الدوائر الانتخابية عدد السكان قط بل عدة عوامل مختلفة أخرى ^(٢) كان يكون لكل قسم من الأقسام الإدارية كالمديرية أو المحافظة

(١) ما قلناه عن مجلس النواب يطبق أيضاً على مجلس الشيوخ . نص المادة ٢٠ من قانون الانتخاب المصري على ما يأتي :
 ١٨٠٠٠٠ أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل ١٨٠٠٠٠ أو بقية لا تقص عن ٩٠٠٠٠ وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ١٨٠٠٠٠ ولا يقص عن ٩٠٠٠٠ عصراً لمجلس الشيوخ وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها ٩٠٠٠٠ عصراً لمجلس الشيوخ إلا إذا أصابها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية . فإذا مرصاً مديرية عدد أهاليها ١٨٠٠٠٠ وأخرى ٩٠٠٠٠ ومحافظة عدد أهاليها ٧٠٠٠٠ أو ٥٠٠٠٠ (أول من تسمى العا) فإن لكل من هاتين المديريتين والمحافظة الحق في انتخاب من العدد أي عضواً واحداً لمجلس الشيوخ إلا إذا أصبحت المحافظة المذكورة مقابلاً إلى محافظة أخرى أو مديرية . وفي هذا الحساب الانتخابي الغريب نجد أن
 ١٨٠٠٠٠ = ٩٠٠٠٠ - ٥٠٠٠٠

(٢) أنظر المواد ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣، ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠، ٤١، ٤٢، ٤٣، ٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤، ٥٥، ٥٦، ٥٧، ٥٨، ٥٩، ٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤، ٦٥، ٦٦، ٦٧، ٦٨، ٦٩، ٧٠، ٧١، ٧٢، ٧٣، ٧٤، ٧٥، ٧٦، ٧٧، ٧٨، ٧٩، ٨٠، ٨١، ٨٢، ٨٣، ٨٤، ٨٥، ٨٦، ٨٧، ٨٨، ٨٩، ٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤، ٩٥، ٩٦، ٩٧، ٩٨، ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧، ١٠٨، ١٠٩، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤، ١١٥، ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩، ١٢٠، ١٢١، ١٢٢، ١٢٣، ١٢٤، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٧، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٠، ١٣١، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٤٢، ١٤٣، ١٤٤، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧، ١٤٨، ١٤٩، ١٥٠، ١٥١، ١٥٢، ١٥٣، ١٥٤، ١٥٥، ١٥٦، ١٥٧، ١٥٨، ١٥٩، ١٦٠، ١٦١، ١٦٢، ١٦٣، ١٦٤، ١٦٥، ١٦٦، ١٦٧، ١٦٨، ١٦٩، ١٧٠، ١٧١، ١٧٢، ١٧٣، ١٧٤، ١٧٥، ١٧٦، ١٧٧، ١٧٨، ١٧٩، ١٨٠، ١٨١، ١٨٢، ١٨٣، ١٨٤، ١٨٥، ١٨٦، ١٨٧، ١٨٨، ١٨٩، ١٩٠، ١٩١، ١٩٢، ١٩٣، ١٩٤، ١٩٥، ١٩٦، ١٩٧، ١٩٨، ١٩٩، ٢٠٠، ٢٠١، ٢٠٢، ٢٠٣، ٢٠٤، ٢٠٥، ٢٠٦، ٢٠٧، ٢٠٨، ٢٠٩، ٢١٠، ٢١١، ٢١٢، ٢١٣، ٢١٤، ٢١٥، ٢١٦، ٢١٧، ٢١٨، ٢١٩، ٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢، ٢٢٣، ٢٢٤، ٢٢٥، ٢٢٦، ٢٢٧، ٢٢٨، ٢٢٩، ٢٣٠، ٢٣١، ٢٣٢، ٢٣٣، ٢٣٤، ٢٣٥، ٢٣٦، ٢٣٧، ٢٣٨، ٢٣٩، ٢٤٠، ٢٤١، ٢٤٢، ٢٤٣، ٢٤٤، ٢٤٥، ٢٤٦، ٢٤٧، ٢٤٨، ٢٤٩، ٢٥٠، ٢٥١، ٢٥٢، ٢٥٣، ٢٥٤، ٢٥٥، ٢٥٦، ٢٥٧، ٢٥٨، ٢٥٩، ٢٦٠، ٢٦١، ٢٦٢، ٢٦٣، ٢٦٤، ٢٦٥، ٢٦٦، ٢٦٧، ٢٦٨، ٢٦٩، ٢٧٠، ٢٧١، ٢٧٢، ٢٧٣، ٢٧٤، ٢٧٥، ٢٧٦، ٢٧٧، ٢٧٨، ٢٧٩، ٢٨٠، ٢٨١، ٢٨٢، ٢٨٣، ٢٨٤، ٢٨٥، ٢٨٦، ٢٨٧، ٢٨٨، ٢٨٩، ٢٩٠، ٢٩١، ٢٩٢، ٢٩٣، ٢٩٤، ٢٩٥، ٢٩٦، ٢٩٧، ٢٩٨، ٢٩٩، ٣٠٠، ٣٠١، ٣٠٢، ٣٠٣، ٣٠٤، ٣٠٥، ٣٠٦، ٣٠٧، ٣٠٨، ٣٠٩، ٣١٠، ٣١١، ٣١٢، ٣١٣، ٣١٤، ٣١٥، ٣١٦، ٣١٧، ٣١٨، ٣١٩، ٣٢٠، ٣٢١، ٣٢٢، ٣٢٣، ٣٢٤، ٣٢٥، ٣٢٦، ٣٢٧، ٣٢٨، ٣٢٩، ٣٣٠، ٣٣١، ٣٣٢، ٣٣٣، ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٦، ٣٣٧، ٣٣٨، ٣٣٩، ٣٤٠، ٣٤١، ٣٤٢، ٣٤٣، ٣٤٤، ٣٤٥، ٣٤٦، ٣٤٧، ٣٤٨، ٣٤٩، ٣٥٠، ٣٥١، ٣٥٢، ٣٥٣، ٣٥٤، ٣٥٥، ٣٥٦، ٣٥٧، ٣٥٨، ٣٥٩، ٣٦٠، ٣٦١، ٣٦٢، ٣٦٣، ٣٦٤، ٣٦٥، ٣٦٦، ٣٦٧، ٣٦٨، ٣٦٩، ٣٧٠، ٣٧١، ٣٧٢، ٣٧٣، ٣٧٤، ٣٧٥، ٣٧٦، ٣٧٧، ٣٧٨، ٣٧٩، ٣٨٠، ٣٨١، ٣٨٢، ٣٨٣، ٣٨٤، ٣٨٥، ٣٨٦، ٣٨٧، ٣٨٨، ٣٨٩، ٣٩٠، ٣٩١، ٣٩٢، ٣٩٣، ٣٩٤، ٣٩٥، ٣٩٦، ٣٩٧، ٣٩٨، ٣٩٩، ٤٠٠، ٤٠١، ٤٠٢، ٤٠٣، ٤٠٤، ٤٠٥، ٤٠٦، ٤٠٧، ٤٠٨، ٤٠٩، ٤١٠، ٤١١، ٤١٢، ٤١٣، ٤١٤، ٤١٥، ٤١٦، ٤١٧، ٤١٨، ٤١٩، ٤٢٠، ٤٢١، ٤٢٢، ٤٢٣، ٤٢٤، ٤٢٥، ٤٢٦، ٤٢٧، ٤٢٨، ٤٢٩، ٤٣٠، ٤٣١، ٤٣٢، ٤٣٣، ٤٣٤، ٤٣٥، ٤٣٦، ٤٣٧، ٤٣٨، ٤٣٩، ٤٤٠، ٤٤١، ٤٤٢، ٤٤٣، ٤٤٤، ٤٤٥، ٤٤٦، ٤٤٧، ٤٤٨، ٤٤٩، ٤٥٠، ٤٥١، ٤٥٢، ٤٥٣، ٤٥٤، ٤٥٥، ٤٥٦، ٤٥٧، ٤٥٨، ٤٥٩، ٤٦٠، ٤٦١، ٤٦٢، ٤٦٣، ٤٦٤، ٤٦٥، ٤٦٦، ٤٦٧، ٤٦٨، ٤٦٩، ٤٧٠، ٤٧١، ٤٧٢، ٤٧٣، ٤٧٤، ٤٧٥، ٤٧٦، ٤٧٧، ٤٧٨، ٤٧٩، ٤٨٠، ٤٨١، ٤٨٢، ٤٨٣، ٤٨٤، ٤٨٥، ٤٨٦، ٤٨٧، ٤٨٨، ٤٨٩، ٤٩٠، ٤٩١، ٤٩٢، ٤٩٣، ٤٩٤، ٤٩٥، ٤٩٦، ٤٩٧، ٤٩٨، ٤٩٩، ٥٠٠، ٥٠١، ٥٠٢، ٥٠٣، ٥٠٤، ٥٠٥، ٥٠٦، ٥٠٧، ٥٠٨، ٥٠٩، ٥١٠، ٥١١، ٥١٢، ٥١٣، ٥١٤، ٥١٥، ٥١٦، ٥١٧، ٥١٨، ٥١٩، ٥٢٠، ٥٢١، ٥٢٢، ٥٢٣، ٥٢٤، ٥٢٥، ٥٢٦، ٥٢٧، ٥٢٨، ٥٢٩، ٥٣٠، ٥٣١، ٥٣٢، ٥٣٣، ٥٣٤، ٥٣٥، ٥٣٦، ٥٣٧، ٥٣٨، ٥٣٩، ٥٤٠، ٥٤١، ٥٤٢، ٥٤٣، ٥٤٤، ٥٤٥، ٥٤٦، ٥٤٧، ٥٤٨، ٥٤٩، ٥٥٠، ٥٥١، ٥٥٢، ٥٥٣، ٥٥٤، ٥٥٥، ٥٥٦، ٥٥

مثلا صوت مسوع في البرلمان حتى لو كان عدد سكانها صغيراً. هذا هو السبب الذي حل قانون الانتخاب المصري يعطى المحافظات حتى التي لا يبلغ عدد أهاليها ٣٠٠٠٠ حق انتخاب عضو لمجلس النواب (إلا إذا أضافها القانون الى محافظة أخرى أو مديرية) وبميز اعتبار عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠٠٠٠ ولا ينقص عن ٣٠٠٠٠ دائرة انتخابية مستقلة .

وعادة لا يترك للحكومة وحدها تعيين الدوائر وتحديد لها على خريطة القطر الانتخابية لأنها قد تستعمل حقها هذا للكيد بخصوصها السياسيين. فتعين الدوائر الانتخابية يكون عادة بقانون أى بتشريع يشترك في وضعه البرلمان والسلطة التنفيذية. وقد نصت على ذلك المادتان ٢١ و ٥٣ من قانون الانتخاب المصري الحالي مادة ٢١ وتعين دوائر الانتخاب في المديرية أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون «^(١) وهذا هو الحال أيضاً في فرنسا ، ففي أواخر كل فصل تشريعي قبل الانتخابات العامة يصدر قانون من البرلمان بتحديد الدوائر الانتخابية Tableau des circonscriptions . واشترك البرلمان في تعيين الدوائر الانتخابية وتحديد لها يجمع من نصف الحكومة ولكن لا يمنع من قسمة الأغلبية البرلمانية بالأقلية ، فإن أسس حزب الأغلبية أن هناك دائرة أو عدة دوائر غالبيتها من حزب المعارضة فإنه يمكنه بماله من السلطة في تحديد دوائر الانتخاب أن يتوصل إلى قسمة هذه الدوائر وضم أقسامها إلى الدوائر المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية في كل دائرة ، وبذلك لا يتيسر لحزب الأقلية أن ينتخب ممثليه . ويطلق على هذه العملية أسم (Gerrymandering) نسبة إلى (Gerry) حاكم إحدى المقاطعات الأمريكية (الولايات المتحدة) في القرن الماضي الذي نجح في هذا النوع من العمليات الانتخابية

(١) هنا فيما يتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية فيها أما تقسيم كل دائرة انتخابية الى دوائر فرعية لتسهيل عملية الانتخاب عملياً فلا يحتاج لقانون بل يكفي به قرار صادر من وزير الداخلية. أظر المادتين ٢١ و ٥٣ من قانون الانتخاب ويجوز تسهلاً لعملية الانتخاب تقسيم الدائرة الانتخابية الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية . .

٢ - الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة : - يمكن اتباع طريقتين في تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية : الأولى أن تقسم الدولة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً للبرلمان وتسمى بطريقة الانتخاب الفردي (scrutin uninominal) لأن كل ناخب في هذه الحالة يصوت لمرشح (فرد) واحد . والثانية أن تقسم الدولة إلى عدة دوائر كبيرة واسعة النطاق ينتخب كل منها عدداً معيناً من النواب أربعة أو خمسة أو ستة مثلاً ، وتسمى هذه الطريقة بالانتخاب بالقائمة (Scrutin de liste) لأن كل ناخب مقيد اسمه في دائرة من الدوائر المذكورة يكتب قائمة (liste) من يريد انتخابهم تحتوي على ٤ أو ٥ أو ٦ أسماء على حسب عدد النواب المحدد لهذه الدائرة . ولكل من هاتين الطريقتين محيدون وناقدون . عابوا على طريقة الانتخاب الفردي : أولاً - أنها تجعل النائب أسير دائرته فظراً لكونه الممثل الوحيد لهذه الدائرة يصعب تحريره من ضغط ناخبيه ويعتبر النائب نفسه ممثلاً لدائرته فقط لا لمجموع الأمة . ومن المشاهد أنه كلما كانت الدائرة صغيرة كلما كان خضوع عضو البرلمان لناخبيه أتم .

ثانياً - الانتخاب الفردي الذي يقسم القطر إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً يجعل المرشح عادة على أن يحمل برنامجاً سياسياً منصباً على الشؤون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يحوز رضا أهلها . فإذا ما انتخب وحده كل عنايته إلى الموضوعات والمشاريع المحلية التي يمس بها هؤلاء الناحيون المحدودون حتى يضمن إعادة انتخابه . أما الانتخاب بالقائمة فإنه يجعل لعملية الانتخاب صبغة سياسية واسعة بعيدة عن الركود ، لأن المرشحين الذين ينتخبون في دوائر انتخابية كبيرة يجهدون أنفسهم مضطرين إلى توسيع برامجهم السياسية لأرضاء أهالي المنطقة الكبيرة التي يرشحون أنفسهم عنها فلا تقتصر ساعيهم على دائرة واحدة ضيقة كما هو الشأن في الانتخاب الفردي .

ثالثاً - طريقة الانتخاب الفردي تسهل الرشوة الانتخابية وتدخل جهات الإدارة في الانتخابات . فالضغط الإداري يصعب القيام به ويخف أثره كلما اتسعت دائرة الانتخاب في حين أن هذا الضغط يكون سهلاً ، ممكناً ، متبعجاً ، كلما صغرت

الدائرة الانتخابية ، « من السهل - كما قال لامارتين - تسميم كوبة ماء ولكن يصعب تسميم نهر بأسره » ^(١) . وكذلك الحال في الرشوة الانتخابية فأن المرشح في الدائرة الصغيرة يمكنه شراء عدة أصوات والتأثير في نتيجة الانتخابات لمصلحته ولكن إذا انسعت الدائرة الانتخابية خف أثر الرشوة بل لا يشجع كثرة عدد الناخبين على استخدام هذه الوسيلة المقوَّنة .

رابعاً - الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب بالسماح له بالاشتراك في انتخاب عدة نواب بدلاً من نائب واحد وهذا من شأنه أن يشجع الأقبال على الانتخابات حتى لا يفوت الناخبين هذا الحق الواسع المدى .

أما أهم الانتقادات التي وجهت لطريقة الانتخاب بالقائمة فهي الآتية : - أولاً - أثقل هذه الطريقة من حرية اختيار الناخبين . يسهل على الناخبين إختيار فرد واحد في دائرة صغيرة ويكون هذا الفرد في الغالب معروفاً من غالبية ناخبيه ولكن يصعب على الكثيرين إختيار عدة أشخاص في دائرة كبيرة . فطريقة الانتخاب بالقائمة تترك ترشيح أعضاء البرلمان في الواقع للأحزاب السياسية . فهي التي تصنع قوائم المرشحين لكل دائرة ويجد الناخبون أنفسهم مضطرين عملياً لاختيار إحدى هذه القوائم .

ثانياً - كثيراً ما تلجأ الأحزاب إلى وضع إسم شخص بارز في رأس القائمة ثم عملاً قوائمها بعد ذلك بأسماء أشخاص من الدرجة الثانية أو الثالثة معتمدة على إسم هذا الشخص البارز المعروف « لترير » جميع القائمة ، بعكس طريقة الانتخاب الفردي فأنها تسمح للناخبين بالحكم على كل مرشح على حدة .

ثالثاً - تضمن طريقة الانتخاب الفردي تمثيل الأقليات السياسية إلى حد ما لأن أحزاب الأقلية في مجموع الدولة قد يكونون أكثرية في دوائر محدودة صغيرة فيفوزون في هذه الدوائر وبذلك ينالون ممثلين لهم ، أما طريقة الانتخاب بالقائمة التي تقسم القطر إلى دوائر واسعة النطاق فأنها تقلل من حظ أحزاب الأقلية في النجاح .

(١) "On peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonnera pas un fleuve."

ولكن هذا الانتقاد لا ينطبق في الواقع إلا على الانتخاب بالقائمة للغير مشفوعة بالتمثيل النسبي ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي فإنه يؤدي إلى تمثيل أحزاب الأقلية تمثيلاً متناساً مع أهميتها لا تمثيلاً متروكاً للمصادفة كما هو الحال في طريقة الانتخاب الفردي ^(١) بل وسنرى أيضاً أن جميع الحلول التي اقترحت لتمثيل الأقليات السياسية تفترض وجود الانتخاب بالقائمة لا الانتخاب الفردي .

وطريقة الانتخاب الفردي (*serutin uninominal*) مطقة من قديم في إنجلترا
لانتخاب معظم أعضاء مجلس العموم ، فالقاعدة هناك أن كل دائرة تنتخب عضواً
واحداً للبرلمان ^(٢) . وأحدث مصر بطريقة الانتخاب الفردي في سنة ١٩١٣ لانتخاب
أعضاء الجمعية التشريعية ومنذ سنة ١٩٢٣ لانتخاب أعضاء مجلسي البرلمان (النواب
والشيوخ المنتخبين) . فصت المادة ١٩ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ (قانون نمرة ٣٠
لسنة ١٩١٣) على ما يأتي : « ينتخب مندوب كل دائرة من دوائر الانتخاب
عضواً واحداً للجمعية التشريعية » . والمادة ٣٠ من قانون انتخاب نمرة ١١
لسنة ١٩٢٣ بالنسبة لمجلس النواب : « ينتخب مندوب كل دائرة من دوائر الانتخاب
عضواً واحداً لمجلس النواب » ، والمادة ٦٥ منه بالنسبة لمجلس الشيوخ : « ينتخب
مندوب مندوبين ^(٣) في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ » .
وحا . في المادة ٢٥ من قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر في عهد صدقي
باشا : « ينتخب مندوب كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب »
ولمادة ٥٧ منه « ينتخب المندوبون ^(٤) في كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس

(١) بقصد مصادفة تكبير أحزاب الأقلية لأغلبية في بعض الدوائر الصغيرة

(٢) يوحد مع ذلك في إنجلترا بعض دوائر قليلة تصح أكثر من نائب واحد

(٣) بحسب قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ قبل تعديله بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤
كان انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وأعضاء الشيوخ على ثلاث درجات
ولهذا أشارت المادة ٦٥ المذكورة إلى مندوبي المندوبين ، وهم ما سموا الفرجة الثالثة

(٤) بحسب قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ كان أصحاب أعضاء مجلسي البرلمان
على درجتين ، والمندوبون ، هم ما سموا الدرجة الثانية .

الشيوخ عضواً واحداً. ولما كان عدد النواب في ذلك العهد ١٥ نائباً وعدد الشيوخ المنتخبين ٤ شيخاً فقط فقد ترتب عليه تقسيم القطر المصري إلى ١٥٠ دائرة انتخابية تختار كل منها نائباً واحداً وإلى ٤٠ دائرة كبيرة تنتخب كل منها شيخاً واحداً. وأخيراً قالت المادة ٢٢ من قانون الانتخاب الحالي (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) : « ينتخب ناصحو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » والمادة ٥٤ منه : « ينتخب الناخبون في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ » وظاهر مما تقدم أن طريقة الانتخاب الفردي أصبحت من القواعد الانتخابية الثابتة في مصر الآن (١).

(١) انتقد مع ذلك المرحوم أمين بك الرامعي في إحدى مقالاته الطويلة التي نشرت في جريدة « الأحرار » بين ٨ و ١٠ مايو سنة ١٩٢٣ تعديلاً على قانون الانتخاب مرة ١١ لسنة ١٩٢٣ ، طريقة الانتخاب الفردي وحذف طريقة الانتخاب بالقائمة . جاء في مقال ٩ مايو سنة ١٩٢٣ : « قلنا أن قانون الانتخاب الجديد (قانون مرة ١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمدى الانتخابية الحديثة فيما يتعلق بأن تكون نصاب النواب بدرجة واحدة أي أن يكون انتخاباً مباشراً . وقول اليوم أن القانون لم يذهب عند اهتمام هذا المبدأ الديموقراطي الصحيح وحده بل أنه أهمل مبدأ آخر له شأن كبير في حرية الاسعادات وفي تربية الأمة سياسياً وهو مبدأ الانتخاب بالقائمة . لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التي وصفت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أحدثت بمبدأ الانتخاب الفردي فقد قررت المادة ٣٣ من قانون الانتخاب ما يلي : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الأساطب عضواً واحداً لمجلس النواب » وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفصيل طريقة الأساطب بالقائمة ولذلك فإن هذه الطريقة هي السائدة في القوانين الحديثة وقد أحدثت البلاد لخبثها تقصيراً في إحلالها محل طريقة الانتخاب الفردي كما فعلت فرنسا في سنة ١٩١٩ ، (يلاحظ مع ذلك أن فرنسا عادت إلى طريقه الانتخاب الفردي في سنة ١٩٢٧) وبعد أن لحص الكتاب الأدلة التي يستند إليها علماء الدستور في بيان أصلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردي قال : « هذه خلاصة الأسباب التي نست عليها أصلية الانتخاب بالقائمة ومن أجل ذلك فأبنا بأسف لأن راضي قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة بل آثروا عليها الطريقة الأخرى التي أثبتت الجارب عيوبها . ولكن لا نشارك الكتاب الكبير أسفه وإرغم من العيوب التي وجهت إليها يرى أن طريقة الانتخاب الفردي أكثر ملائمة لطروف مصر الحالية نظراً لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل أغلبية الحين في بلادنا .

واستعملت فرنسا على التعاقب طريقتي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لأختيار أعضاء مجلس النواب فأخذت بطريقة الانتخاب الفردي بقانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥. ولما كان تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية في هذه الحالة يتفق في كثير من الأحيان مع تقسيم الدولة الفرنسية إداريا إلى مراكز (Arrondissements) فقد أصبحوا يطلقون هناك على طريقة الانتخاب الفردي (Scrutin uninominal) عبارة (Scrutin d'Arrondissement) وعلى أنصار هذه الطريقة كلمة (Arrondissementiers) . ولكن عدلت فرنسا عن طريقة الانتخاب الفردي إلى طريقة الانتخاب بالقائمة من سنة ١٨٥٨ إلى سنة ١٨٨٩ ثم عادت إلى الانتخاب الفردي وظلت تطبقه من سنة ١٨٨٩ إلى سنة ١٩١٩ ، وبقانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ أخذت من جديد بالانتخاب بالقائمة ولكن مشفوعة هذه المرة بالتمثيل النسبي (Scrutin de liste avec représentation proportionnelle) حتى سنة ١٩٢٧ ، ومنذ قانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ رجعت للمرة الثالثة إلى طريقة الانتخاب الفردي ولا زالت هذه الطريقة مستعملة للآن بالرغم من النقد الشديد الذي وجه إليها . أنتقد طريقة الانتخاب الفردي كثير من عامة الفرنسيين وكتابهم فخص بالذكر منهم غمنا (Gambetta) الذي شبه الطريقة المذكورة بالمرأة المشطورة التي لا تستطيع فرنسا أن ترى فيها وجهها ^(١) إشارة إلى أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة تنتخب كل منها نائبا واحدا لا يسمح بتمثيل مصالح الدولة غيلا صحيحا . وقد بلغ من شدة كرهه لهذه الطريقة أنه حينما أفرح أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسي في سنة ١٨٨١ استبدال الانتخاب الفردي بالانتخاب بالقائمة وكان غمنا رئيسا للمجلس في ذلك الوقت، نعى عن كرسي الرئاسة مؤقتا ونزل إلى المنصة للدفاع عن المشروع . ولكن معارضة مجلس الشيوخ حينئذ حالت دون تحقيقه ، ولما شكل غمنا الوزارة بعد ذلك بقليل حاول عبثا أن يجعل من الانتخاب بالقائمة قاعدة دستورية بالنص عليه في صلب الدستور ذاته حتى لا يمكن الرجوع بسهولة إلى طريقة الانتخاب الفردي ، ولكن لم يوافق البرلمان الفرنسي على إحلال الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردي إلا بقانون ١٦ يونيو سنة ١٨٨٥ ، وبعد وفاة ذلك السياسي الكبير . ولم

(1) " Le Miroir brisé où la France à peine à reconnaître son image."

تستمر هذه التجربة مع كل ذلك إلا لمدة محدودة كما رأينا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩ أذ أعاد قانون ١٣ فبراير سنة ١٨٨٩ طريقة الانتخاب الفردى . وكان من خصوم طريقة الانتخاب الفردى أيضاً الزعيم الاشتراكي الكبير جان جوريس ^{Jean Jaurès} (اغتيل في باريس في يوليو سنة ١٩١٤) والمرحوم أرسنيد بريان (A. Briand) وقد شبه هذه الدوائر الانتخابية الصغيرة التي تتمخض عنها طريقة الانتخاب الفردى بالمنقعات الراكدة (mares stagnantes) . ومن أعدائها الحاليين ادوارد هريو (E. Herriot) رئيس الوزارة الفرنسية سابقاً ورئيس مجلس النواب الفرنسي الآن ، وجوزيف برنيليس العالم الدستوري المعروف . بالرغم من هذا كله لا زلنا نعتقد أن طريقة الانتخاب الفردى أكثر ملائمة لظروف مصر الخاصة وأنه لا داعي للتفكير في استبدالها بغيرها حتى يثبت لنا أولاً عيوبها عندنا .

٣- تمثيل الاقليات السياسية (Représentation des minorités) : لا بد أن تترك عملية الانتخاب مريئاً من الأمة غير ممثل في البرلمان وهو الفريق الذي أعطى أصواته لمرشحين لم يكن من نصيبهم الفوز في الانتخاب، ويعبر عن هذا الفريق بالأقلية، والمقصود بالأقلية هنا كما هو ظاهر الأقلية السياسية ^(١) . والنتيجة المذكورة لا مفروها في البلاد التي تأخذ طريقة الانتخاب الفردى لأن كل دائرة في هذه الحالة لا تنتخب

(١) يقصد أحياناً عبارة تمثيل الاقليات الدينية أو الجنسية كما كان الحال في مصر سابقاً إذ نصت المادة الثانية من القانون النظامي المصري الصادر في سنة ١٩١٣ على أن الجمعية التشريعية، تتألف من أعضاء قاييين (الورداء) وأعضاء منتخبين (٦٦) وأعضاء معينين (١٧) بينهم الرئيس والوكيل ، والخمسة عشر القانون يعيّن على نحو يكفل اليانة عن **الوقوفيات** والمصالح، التي لم تل هيبا في الاسطوانات على الوجه الذي بيته المادة ٣ من القانون نفسه . وجاء في المادة المذكورة، ويختار الـ ١٥ عضواً المميين من قبل الحكومة بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالي حد أدنى لعدد من يوت عنها وذلك على الوجه الآتي :- الأقباط ٤ والعرب الدوس ٣ والتجار ١ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال التربية العامة والدينية ٢ والمجالس البلدية ١ . وهذا خلط من تمثيل الاقليات الدينية والجنسية وتمثيل المصالح .

إلا نائباً واحداً عنها وطبيعى أن يفوز بالتبعية المرشح الحاصل على أغلبية الأصوات (المطلقة أو النسبية بحسب البلاد) فى الدائرة دون غيره من المرشحين . فإذا فرضنا أن عدد الأصوات فى دائرة انتخابية لها أن تنتخب عضواً واحداً للبرلمان ١٠٠ صوتاً، وأن هناك ثلاثة مرشحين نال أولهم ٥١ صوتاً والثانى ٣٩ صوتاً والثالث ١٠ أصوات، فإن الأول هو الذى يفوز لحصوله على أغلبية أصوات الدائرة. ومعنى ذلك أن ٥١ نائباً هم الذين انتخبوا نائب الدائرة أما الباقون وعددهم ٤٩ نائباً (٣٩ + ١٠) فذهبوا أصواتهم سدى . وإذا كان عدد الأصوات ١٠١ والمرشحين اثنين، وحصل الأول على ٥١ صوتاً والثانى على ٥٠ ، فالأول هو الذى يفوز مع أن الفرق بينه وبين الثانى صوت واحد فقط. هذه نتيجة لا بد منها فى جميع البلاد التى تأخذ بطريقة الانتخاب الفردى *Scrutin uninominal*. ولكن مثل هذا يقع أيضاً فى البلاد التى تأخذ بطريقة الانتخاب بالقائمة *Scrutin de liste* إذا حل التمثيل للأغلبية فى كل دائرة من الدوائر (مثال ذلك فرنسا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩) . فإذا فرضنا دائرة كبيرة لها انتخاب عشرة نواب للبرلمان وأن مجموع أصوات الناخبين فى هذه الدائرة ١٠٠٠٠ ، وعدد الأحزاب المتنافسة ثلاثة ١ ، ٢ ، ٣ . قدم كل منها قائمة بمشيرة مرشحين من أنصاره. حصلت قائمة حزب ١ على ٥٠٠١ وقائمة حزب ٢ على ٣٥٥٠ وقائمة حزب ٣ على ١٤٤٩ مثلاً. قائمة حزب ١ هى التى تفوز لحصولها على أغلبية أصوات الدائرة ويترتب على ذلك أن حزب ١ يحصل على جميع مقاعد الدائرة المشيرة بينما لا تحصل أحزاب الأقلية (٢ ، ٣) على أى شئ منها. وبعبارة أخرى ٥٠٠١ نائباً أى نصف عدد الناخبين زائداً واحداً هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة بينما يبقى ٤٩٩٩ نائباً أى نصف عدد الناخبين ناقصاً واحداً بدون أن يمثلهم أحد . وإذا لم يكن هناك إلا حزبان ١ و ٢ . وحصل الأول على ٥٠٠١ صوتاً والثانى على ٤٩٩٩ صوتاً فالنتيجة واحدة فى البلاد التى تراعى تمثيل الأغلبية فقط فى كل دائرة . أذ حزب ١ هو الذى يحصل حينئذ على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب ٢ أى مقعد منها مع أن الفرق بين الأصوات التى حصل عليها كل منهما فى الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين (وقد لا يتجاوز صوتاً واحداً فيها إذا كان مجموع الأصوات ١٠٠٠١ مثلاً حصل حزب ١

منها على ٥٠٠١ صوتاً وحزب س على ٥٠٠٠). فإذا تكررت هذه العملية في جميع دوائر القطر الانتخابية أو في معظمها فإنه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقلية بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلاً يتناسب مع أهميتها. هذه النتائج هي التي لفتت نظر المكرمين إلى ضرورة تمثيل الأقليات السياسية بجانب تمثيل الأغلبية وعدم ترك ذلك إلى المصادفات وحدها أي مصادفة تكوين أحزاب الأقلية لأغلبية في بعض الدوائر. وأهم الحلول التي اقترحت لهذا الغرض ثلاثة : ١ - طريقة التصويت المحدود . ٢ - طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات . ٣ - طريقة التمثيل النسبي . والطريقتان الأولى والثاني ترميان إلى تحقيق تمثيل الأقليات بدون مراعاة النسبة بين هذه الأقليات والأغلبية . أما الأخيرة فتؤدي إلى تمثيل جميع الأحزاب ، أحزاب الأقلية كأحزاب الأغلبية ، تمثيلاً متناسباً بقدر الأمكان مع عدد الأصوات التي أحرزها كل حزب في الانتخابات وصنكلم بأختصار عن كل من هذه الحلول الثلاثة .

(١) طريقة التصويت المحدود *Vote limité* — فنقترض هذه الطريقة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تنتخب كل منها ثلاثة أعضاء للبرلمان على الأقل (الانتخاب بالقائمة) فلو ترك التصويت حراً بدون قيد لأدت هذه الحرية إلى تمكين كل حزب ، له الأغلبية في دائرة من الدوائر ، من الحصول على جميع المقاعد المقررة لهذه الدائرة بينما تبقى الأقلية في هذه الدائرة غير ممثلة . فطريقة التصويت المحدود ترمي إلى تلافى ذلك بتحديد عدد المرشحين الذين يستطيع كل ناخب أن يصوت لهم . فلا يعطى كل ناخب عدداً من الأصوات بقدر عدد النواب المترشحين في الدائرة بل أقل من ذلك . فإذا كان لأحدى الدوائر أن تنتخب ثلاثة نواب مثلاً فإنه يسمح لكل ناخب بالتصويت لمرشحين اثنين فقط وبذا يمكن للأقلية في الدائرة المذكورة أن يكون لها نائب واحد إذا كانت قابضة على ثلث الناخبين . وإذا كان لدينا دائرة انتخاب مقرر أن ينتخب لها عشرة نواب فإنه يعطى لكل ناخب الحق في أن ينتخب ٧ أو ٨ فقط حتى يمكن للأقلية الحصول على المقاعد الباقية للدائرة . وهذه الطريقة وإن كانت تؤدي إلى تمثيل الأقلية إلا أن التمثيل قسماً يكون نسبياً . ولا تنجح غالباً إلا في حالة وجود حزبين سياسيين ، فإذا كانت الأقلية موزعة بين عدة أحزاب فقد

لا يتوصل أى حزب منها للحصول على ممثل له. أو لا يفوز بذلك إلا أكبر أحزاب الأقلية فقط. وأخيراً يمكن لحزب الأقلية إذا نظم صفوفه وطريقة تصويته الحصول على جميع مقاعد الدائرة بالرغم من تعديده التصويت. وليان ذلك لنفرض أن عدد الناحيين في دائرة مقرر لها انتخاب ثلاثة أعضاء البرلمان هو ١٤٠ ناخباً، ٩٠ منهم من حزب (أ) و ٥٠ من حزب (ب). ورشح حزب (أ) ٣ في الدائرة المذكورة ثلاثة أشخاص ^١ ^٢ ^٣ ورشح حزب (ب) ^١ ^٢ ^٣ وب ^١ ^٢ ^٣ فبحسب طريقة التصويت المحدود لا يستطيع أى ناخب أن يصوت لأكثر من مرشحين اثنين فقط من الثلاثة المقررين للدائرة. ^(١) فإذا أعطى جميع ناخبي حزب (أ) أصواتهم لـ ^١ و ^٢ وجميع ناخبي حزب (ب) أصواتهم إلى ^١ ^٢ وب ^١ فتكون النتيجة فوز ^١ و ^٢ وب ^١. الأولان ينحسبون صوتاً لكل، والأخير ينحسبون صوتاً. وبذا يكون لحزب الأقلية نائب عن الدائرة. ولكن إذا أعطى ثلاثون ناخباً من حزب (أ) أصواتهم لـ ^١ و ^٢ وثلاثون أصواتهم لـ ^٣ و ^١ والباقون وعددهم ثلاثون أيضاً أصواتهم لـ ^١ و ^٢ فتكون النتيجة أن كل مرشح من حزب (أ) حصل على ٦٠ صوتاً وهى أكثر من الخمسين صوتاً التى لحزب (ب) في الدائرة. وعليه تكون النتيجة فوز مرشحي حزب (أ) جميعهم وحصوله على جميع مقاعد الدائرة الثلاث.

وقد جربت إنجلترا طريقة التصويت المحدود من سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٨٨٥ في الثلاث عشر دائرة التى كان لكل منها في ذلك الوقت انتخاب ثلاث نواب عنها لمجلس العموم (Three cornered constituencies). وأحدث بها مقاطعة Vaud السويسرية في سنة ١٨٦٧، والبرازيل في سنة ١٨٧٥، وهى مطبقة في جمهورية الأرجنتين منذ كانون ٧ أبريل سنة ١٩١٣ إذ قرر أن كل ناخب لا يستطيع أن يصوت لغير عدد مساوٍ لثلاث المقاعد المقررة للدائرة. وحربها إيطاليا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة ١٨٩١ وأسبانيا بقانون ٢٦ يوبه سنة ١٨٩٩ لانتخاب مجلس الكورتيز القديم

(١) لو لم يكن التصويت محدوداً وكان لكل ناخب ثلاثة أصوات بقدر عدد النواب المقرر للدائرة لآدى ذلك إلى استيلاء حزب (أ) على جميع مقاعد الدائرة لإدغمية الناحيين معه (٩٠ صوتاً من ١٤٠).

(٢) - طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات (Vote cumulatiff) :

تعرض طريقة تجميع الأصوات أيضاً (أو حرية توزيع الأصوات أو التصويت الجمعي كما يسميها البعض) الانتخاب بالقائمة أي وجود دوائر انتخابية كبيرة تنتخب كل منها عدة نواب (٣ أو ٥ أو ١٠ مثلاً) وحينئذ يعطى لكل ناخب عدد من الأصوات مساو لعدد النواب المراد انتخابهم في الدائرة. فإذا كان عدد النواب المقرر للدائرة ثلاثة مثلاً فلكل ناخب ثلاثة أصوات على أنه يحق للناخب توزيع أصواته كما يريد فله أن يعطيها كلها لشخص واحد، أو يوزعها بين اثنين أو أكثر. وإذا فرضنا أن المطلوب هو انتخاب خمسة نواب في دائرة من الدوائر فستقتضي هذه الطريقة بحق الناخب أن يعطى الأصوات الخمسة كلها لمرشح واحد، أو يعطيها لخمس مرشحين لكل مرشح صوتاً واحداً، أو يوزعها بين مرشحين اثنين كأن يعطى لأحدهما ثلاثة ولثاني اثنين، أو لأحدهما ١ ولثاني ١ وهكذا. ويترتب على ذلك أن ناخبى حزب الأقلية في الدائرة يمكنهم أن يجمعوا أصواتهم ويحصروها في فرد أو في عدد قليل من الأفراد وبذلك يفوز حزب الأقلية بانتخاب مرشح أو أكثر في الدائرة فلا يبقى بغير تمثيل. وطلبت هذه الطريقة في مستعمرة الكاب الإنجليزية في سنة ١٨٥٣، ثم اتخذت بعد ذلك في بعض الانتخابات المحلية في كثير من المقاطعات (دويلات) الولايات المتحدة الأمريكية، وفي انتخابات المجلس التبرائى لمقاطعة ايلينوا (Illinois) بالولايات المتحدة ويقول الأستاذ جارنر (Garner) في كتابه "Our Government" (١) أن تطبيقها ناجح في هذه المقاطعة الأخيرة إذ قسم المقاطعة كلها إلى ٥١ دائرة انتخابية تنتخب كل منها ثلاثة ممثلين، ولكل ناخب الحرية في إعطاء أصواته الثلاثة لمرشح واحد أو توزيعها على ثلاثة مرشحين لكل منهم صوتاً واحداً أو على مرشحين اثنين لأحدهما صوتين ولثاني صوتاً. وترتب على ذلك في العمل أن أصبح للأقلية في كل دائرة نائب وللأغلبية نائبان.

(1) Garner, Our government, P. 132.

(٣) - التمثيل النسبي (La représentation proportionnelle) : طريقة

التصويت المحدود وطريقة تجميع الأصوات لا تؤديان إلى تمثيل الأقلية تمثيلاً متناساً مع أهميتها العددية^(١) بعكس الحال بالنسبة لطريقة الانتخاب بالقائمة المشفوعة بالتمثيل النسبي^(٢) فإنها تؤدي إلى توزيع المقاعد المقررة لكل دائرة على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل منها في الانتخابات . فإذا فرضنا أن المطلوب انتخاب ١٠ نواب عن دائرة وأنه هناك ثلاثة أحزاب رشح كل منها عشرة أشخاص ، وفازت قائمة الحزب الأول بـ ٦٠ ٪ من الأصوات ، وقائمة الحزب الثاني بـ ٣٠ ٪ من الأصوات وقائمة الحزب الثالث بـ ١٠ ٪ ، فإن طريقة التمثيل النسبي تؤدي إلى منح الحزب الأول ٦٠ ٪ من عدد المقاعد أي ٦ ، والحزب الثاني ٣٠ ٪ من عدد المقاعد أي ٣ ، والحزب الثالث ١٠ ٪ أي مقعد واحد . وبذلك نكون قد مثلنا الأحزاب المختلفة تمثيلاً نسبياً وأعطينا لكل حزب عدداً من المقاعد متناساً مع أهميته في الدائرة . ولو كان التمثيل للأغلبية فقط (scrutin majoritaire) في المثال المتقدم لحصل الحزب الأول الحائز على ٦٠ ٪ من الأصوات على جميع مقاعد الدائرة . وقد يظن لأول وهلة أن طريقة التمثيل النسبي سهلة التطبيق ولكنها في العمل لا تخلو من شيء من الصعوبة والتعقيد كما سيظهر من المثال الآتي : -

دائرة انتخابية عدد ناخبها ٣٠٠٠٠ مقرر لها انتخاب ٦ أعضاء للبرلمان ، وهناك ثلاثة أحزاب متنافسة (أ) و (ب) و (ج) ، حصل حزب (أ) على ١١٥٠٠ صوتاً وحزب (ب) على ١٠٢٠٠ صوتاً وحزب (ج) على ١٨٣٠٠ فكيف توزع المقاعد الستة على هذه

(١) رأينا أيضاً أن طريقة التصويت المحدود قد لا تنجح في تمثيل الأقلية في بعض النوازل إذا ظم حزب الأغلبية طريقة تصويته .

(٢) Scrutin de liste avec représentation proportionnelle والتمثيل النسبي يفترض حتماً الانتخاب بالقائمة أي تقسيم القطر إلى دوائر انتخابية صغيرة تنتخب كل منها عدة أعضاء للبرلمان أو المجلس النيابي ، لأنه لا يمكن تقسيم مقاعد كل دائرة على الأحزاب بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل منها في الانتخابات إلا إذا كان هناك عدة مقاعد للدائرة الواحدة .

الأحزاب الثلاثة ؟ لتوزيع هذه المقاعد يقسمون عادة عدد الأصوات جميعها على عدد المقاعد المخصصة للدائرة ، وخارج القسمة يطلقون عليه بالفرنسية *le quotient electoral* ، هو المقياس الذي يسمح لنا بتقارنة الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب المختلفة ببعضها لتحديد نصيب كل منها من مقاعد الدائرة . ففي المثال المتقدم : -

$$\frac{30000 \text{ عدد الأصوات في الدائرة}}{6 \text{ عدد مقاعد الدائرة}} = 5000 \text{ وهو العدد أو الحد الأدنى للأصوات}$$

التي يجب على كل حزب أن يحصل عليها على الأقل حتى ينال مقعداً من مقاعد الدائرة . فالحزب الذي لا يحصل على 5000 صوتاً لا ينال شيئاً . والذي يحصل على 5000 صوتاً ينال مقعداً واحداً ، وإذا كان عدد الأصوات التي حصل عليها ضعف هذا العدد أي 10000 فإنه يعطى مقعدان . وإذا حصل على ثلاثة أضعاف هذا العدد أي 15000 صوتاً يعطى ثلاثة مقاعد وهكذا . وعلى هذا القياس يعطى مبدئياً لحزب (١) الحاصل على 11500 صوتاً مقعدان $\frac{11500}{5000} = 2$ ولكن يبقى 1500 صوتاً لم

تتل شيئاً في التوزيع ، ويعطى لحزب (ب) الحاصل على 10300 صوتاً مقعدان أيضاً $\frac{10300}{5000} = 2$ والباقي 3 صوتاً . ولحزب (ج) مقعد واحد $\frac{8300}{5000} = 1$ والباقي

3300 صوتاً . ويلاحظ بعد هذه العملية أن عدد المقاعد التي وزعت 6 وإن هناك مقعداً سادساً ظل معلقاً أي لم يورع على أحد بعد (وهذا كثير الحصول في العمل) ، وأصواتاً باقية لم تتل نصيباً من التمثيل . وتنوعت الحلول التي اقترحت لتوزيع هذه المقاعد المعلقة (*Sièges en l'air*) وأستخدام هذه الأصوات الباقية (*les restes*) وأكثر هذه الحلول عدالة الحل الذي يعطى هذا المقعد أو المقاعد المعلقة إلى الحزب الذي له أكبر باقي من الأصوات بعد التوزيع الأول . ولتلك يطلقون عليه اسم (*Système des plus grands restes*) وهو مطبق في سويسرا على الخصوص .

ففي المثال المتقدم يعطى المقعد السادس إلى حزب (ج) لأنه له أكبر باقي *reste* من الأصوات التي لم تتل شيئاً في التوزيع وعددها 3300 صوتاً (بينما الأصوات الباقية

الحزب (١) ١٥٠٠ والحزب (ب) ٢٠٠. تكون نتيجة التوزيع النهائية هي الآتية: عدد المقاعد ٦ وعدد الأحزاب ٣ يمثل حزب (١) مقعدان وحزب (ب) مقعدان وحزب (ج) مقعدان^(١) وهناك حلول وطرق أخرى عديدة لا داعي لشرحها هنا لاسيما وان قانون الانتخاب المصري لم يأخذ بالتمثيل النسبي. والذي يهتما معرفته على الخصوص هو مبلغ انتشار التمثيل النسبي في الوقت الحاضر وقيمة هذه الطريقة.

انتشار التمثيل النسبي في الوقت الحاضر: - كانت بلجيكا من أسبق الدول أحداً بالتمثيل النسبي إذ قرره بقانون صادر في ١٩ ديسمبر سنة ١٨٩٩ بعد مناقشات طويلة وطبق لأول مرة فيها في انتخابات ٢٧ مايو سنة ١٩٠٠. وطبقته معظم المقاطعات السويسرية على التحاق منذ سنة ١٨٩١ ولكنه لم يطبق في الاتحاد السويسري نفسه لانتخاب المجلس الوطني الاتحادي^(٢) إلا منذ ١٢٣ أكتوبر سنة ١٩٠٨. وفي هذا التاريخ وافق الشعب السويسري على مبدأ التمثيل النسبي بأغلبية ٢٩٩٥٥٠ صوتاً ضد ١٤٩٠٣٥. وبأغلبية ١٩ مقاطعة ونصف إلى مقاطعتين ونصف. وأخذت به دولة اللاتفيا في سنة ١٩١٥ لانتخابات البرلمان مد أن طبقته مد سنة ١٩٠٨ في الانتخابات البلدية، وهولاندا منذ سنة ١٩١٧. ولكن ذاع التمثيل النسبي على الخصوص بعد الحرب العظمى إذ قرره معظم الدساتير الحديثة كدستور ألمانيا (الربيع) الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودساتير جميع الولايات الألمانية (مواد ٢٢ و ١٧ من دستور فيمر) ودستور النمسا أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ٢٦)، ودستور تشيكوسلوفاكيا ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ (مادة ٨)، ودستور يوجوسلافيا ٢٨ يونيو

(١) طاهر من المثال المتقدم أن التمثيل النسبي لا يؤدي إلى تمثيل الأحزاب تمثيلاً متناسباً تماماً وبالاصط مع أهميتها العددية، بل أن التناوب تقريبي ليس إلا. فكل حزب من الأحزاب الثلاثة أوب و ج حصل على مقعدين مع أن عدد الاصوات التي أحررها كل منها في الانتخابات هي ١١٥٠٠ و ١٠٢٠٠ و ٨٣٠٠ أي أنها تفاوتت تفاوتاً طاهراً.

(٢) Le Conseil National وهو أحد مجلسي البرلمان الاتحادي، أما المجلس الآخر فهو مجلس المقاطعات وهو يتكون كما علم من عضوين اثنين عن كل مقاطعة أو «كانتون».

سنة ١٩٢١ (مادة ٦٩) وبولونيا دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (مواد ١١ و ٣٦) . كما أخذت به أيضا أرنلدا الحرة وليتونيا ولتوانيا واستونيا وفنلندا ودساتير بعض دول أمريكا الجنوبية كدستور البرازيل الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٩٣٤ . وجربته فرنسا منذ قانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٢٧ ولكنها عدلت عنه بقانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ إلى طريقة الانتخاب الفردي . ولا يبعد أن تعود اليه ثانية في الوقت الحاضر فان الحزب الاشتراكي الفرنسي الذي خرج فائزا في انتخابات مايو سنة ١٩٣٦ (وتتألف أغلبية الوزارة الفرنسية الحالية من أعضائه) كان دائما ميالا لتمثيل النسبي . ودافع عنه الزعيم الاشتراكي الكبير جان جوريس J. Jaurès في سنة ١٩٠٦ في خطبتين خالدين القاهما بمجلس النواب . حقيقة أن عدول فرنسا عن التمثيل النسبي في سنة ١٩٢٧ كان بناء على رغبة الحزب الراديكالي ومساعدة الحزب الاشتراكي نفسه ولكن فسر ذلك خطبائه زوعماءه بأن النظام الذي أخذ به بين سنة ١٩١٩ و ١٩٢٧ لم يطق التمثيل النسبي تطبيقا صحيحا . ولذا فهم يفضلون طريقة الانتخاب الفردي على هذا التمثيل النسبي المشوه .

وهناك ديموقراطيات كثيرة لم تأخذ بالتمثيل النسبي ولا يظهر أنها تميل للأخذ به في القريب العاجل وقصد بهذه الديموقراطيات الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا . لقد اقترح مجلس الموردات في أثناء مناقشة قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ الانتخابي إدخال طريقة التمثيل النسبي في إنجلترا ولكن مجلس العموم لم يوافق على هذا الاقتراح .

مزاي و ميوب التمثيل النسبي : (١) لتمثيل النسبي مزية كبرى يرددها أنصاره ويكتبونها بالخط الثلث المريض وهي « العدالة » فمن العدل أن تمثل جميع الأحزاب السياسية في البرلمان تمثيلا يتناسب بقدر الامكان مع قوتها العددية . فإذا كان في الدولة ثلاثة أحزاب سياسية مثلا وحصل أولها على ٦٠ ٪ من الأصوات والثاني على ٣٠ ٪ والثالث على عشرة في المائة فالعدالة تقضي بأن يعطى الأول ستون في المائة من المقاعد والثاني ثلاثون في المائة والثالث عشرة في المائة لا أن تترك الحزب الأول يستولي على جميع المقاعد تقريبا بحجة أنه حزب الأغلبية غير تارك لأحزاب الأقلية غير مانحود به المصادقات الانتخابية .

(٢) يقولون أيضا أن البرلمان يجب أن يكون مرآة صادقة لأفكار الأمة وميولها فأحزاب الأمة جميعها يجب أن تنعكس صورتها في البرلمان والتمثيل النسبي وحده يحقق ذلك على الوجه الأكمل .

(٣) نظام التمثيل النسبي يضمن تكوين معارضة قوية في البرلمان وهذه المعارضة ضرورية في الحكومات الديمقراطية النيابية فإن الحكومة إذا لم تجد أمامها في البرلمان ألا أنصارا يسبحون بحمدها أحسنت أم أسامت ، ويؤمنون على أعمالها وأقوالها أخطأت أم أصابت ، بدون رقابة ولا مواخظة ولا حساب ، أدى بها ذلك إلى الخمول والتواني والتفريط ، وكذلك الحال إذا كانت المعارضة ضعيفة لا تذكر .

(٤) التمثيل النسبي يدفع الناحين إلى استعمال حقوقهم الانتخابية لأن الناحب لا يهتم بالانتخابات الا بقدر ما لصوته من الأثر الفعال . فإن كانت التمثيل في كل دائرة للأغلبية فقط فإن هذا لا يشجع الناحين من حزب الأقلية على استعمال حقوقهم الانتخابية لعلهم أن أصواتهم ستذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالعضوية . أما التمثيل النسبي فإنه يجعل لأصوات الأقلية قيمة ، وكلما كثر عدد المصوتين من حزب الأقلية كلما استطاع هذا الحزب الحصول على عدد أكبر من كراسي البرلمان . أما خصوم التمثيل النسبي فأنهم يبيون عليه : - أولا - صعوبة تطبيقه عمليا فإن توزيع المقاعد البرلمانية على الأحزاب المختلفة بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل حزب في الانتخابات العامة يحتاج إلى عمليات حسابية دقيقة ، بعكس طريقة تمثيل الأغلبية فهذه التطبيق إذ الحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات في الدائرة يمنح جميع المقاعد المقررة لهذه الدائرة ، ولا يمكن تصور قاعدة أبسط من هذه .

ثانيا - لا توجد أقلية على شيء من الأهمية لا تكون أكثرية في بعض الدوائر الانتخابية (قارن حالة الحزب الوطني في مصر مثلا) ففي هذه الدوائر يمكن أن يفوز مرشحوها ، وبذا يكون لها صوت في البرلمان ، فلا داعي إذا لتمثيل الأقليات تمثيلا خاصا أو نسبيا . ولكن يرد على ذلك أن ترك تمثيل أحزاب الأقلية للمصادفات قد يؤدي إلى عدم تمثيل بعض هذه الأقليات بالرة . وعلى كل تمثيل الأقليات في هذه الظروف يندر أن يكون متناسبا مع أهميتها في الدولة .

ثالثاً - يرى العلامة أمسين أن معظم أنصار التمثيل النسبي ولو أنهم يطالبون به في الظاهر باسم العدالة والمساواة وضرورة تمثيل الأمة تمثيلاً صحيحاً الخ . إلا أن الدافع الاسامي لم هو الرغبة في أقسام مقاعد البرلمان ذات المراتب والنفوذ الكبير .

رابعاً - التمثيل النسبي يؤدي إلى كثرة الأحزاب وتعددتها في الأمة وداحل البرلمان . فالأحزاب « كالميكروبات » لا تبش وتسمو وتنتشر إلا إذا وجدت الجو الصالح ، ولا يكون الجو صالحاً للأحزاب إلا إذا كان في استطاعتها الحصول على بعض مقاعد البرلمان ^(١) . والتمثيل النسبي يهيئ لها ذلك ويضمنه ، إذ أن كرمي النيابة (البرلمان) تقسم بقدر الأمكان على مختلف الأحزاب التي تشارك في الانتخابات بنسبة عدد الأصوات التي أحرزها كل منها ، بما في ذلك الحزب أو الأحزاب التي لم تفرز بالأغلبية في أي دائرة من دوائر القطر . ^(٢) وتعدد الأحزاب في البرلمان يجعل التشريع عسيراً ، وفي البلاد ذات النظام النيابي البرلماني - حيث الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان - تصعب مهمة الوزارة شاقة وبقاؤها في الحكم مهدداً في كل لحظة . إذ يصعب مع تعدد الأحزاب في البرلمان تأليف أكتيرة ثالثة ووزارة متجانسة .

هذا في نظرنا هو أكبر عيوب التمثيل النسبي وقد أبدت التجربة ذلك . فاجتهدوا

(١) الحزب الذي لا يسمي للحصول على مقاعد في البرلمان ولا يشارك في الممارك الانتخابية ليس حزبا سياسيا بمعنى الكلمة بل هو جمعية سياسية فقط .

(٢) سكرس طريقة تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) . هي البلاد التي تأخذ طريقة تمثيل الأغلبية لا يستطيع أي حزب من الأحزاب أن يمثل في البرلمان إلا إذا صكون أغلبية في دائرة من الدوائر على الأقل فإدا لم تكن له الأغلبية في أي دائرة من دوائر القطر فإنه لا يحصل على أي مقعد وهذا لا يشجع أنصاره كثيراً وعالاً ينتهي به الأمر إذا لم يفرز ويشتد إلى التلاشي أو الاندماج في حزب آخر قوي . طريقة تمثيل الأغلبية لا تنفي إلا على الأحزاب القوية الصالحة للقاء . أما طريقة التمثيل النسبي فأنها تسمح بقاء جميع الأحزاب أو معظمها لأنها تضمن لها التمثيل في البرلمان بحسب أهميتها .

لا تطبق نظام التمثيل النسبي وعدد الأحزاب فيها قليل . وإلى عهد قريب كان لا يوجد في إنجلترا إلا حزبان قويان وهما المحافظون والاحرار يتناقبان في الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة ^(١) . والولايات المتحدة الأميركية لا تعرف التمثيل النسبي ولذا فالأحزاب الطاهرة فيها إثنان أيضاً الحزب الديموقراطي (وهو الذي يتولى الحكم الآن منذ رئاسة فرانكلين روزفلت الأولى في مارس سنة ١٩٣٣) والحزب الجمهوري . وفي الواقع نظام تمثيل الأغلبية المتبع في هاتين الدولتين العظمتين لا يسمح للأحزاب الصغيرة بأن تعيش بل يقضي عليها أولاً بأول إما بالأقراض أو بالنكاش في الأحزاب الكبيرة القائمة .

أما الدول التي أخذت بطريقة التمثيل النسبي كالألمانيا (من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣) والنمسا (منذ دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠) وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا فقد تعددت فيها الأحزاب تعدداً مخلاً كان له في معظم هذه البلاد أسوأ الأثر في الحياة الدستورية . والتمثيل النسبي وما ترتب عليه من تعدد الأحزاب وضعف السلطة التنفيذية وعجز البرلمان ذاته لا قسامه شيكاً وجماعات هو المسئول إلى حد كبير - في نظر بعض الكتاب الألمان - عن انهيار الديمقراطية البرلمانية في ألمانيا ^(٢) . وبلغ عدد الأحزاب في مجلس النواب البولوني (Dieta) قبل قيام ديكاتورية المارشال جوزيف بيلسودسكي (Pilsudski) في مايو سنة ١٩٢٦ ، ٢١ حزباً . وترتب على

(١) لقد حل حزب العمال الآن في الأهمية محل حزب الاحرار وأقسم هذا الأخير على نفسه .

(٢) انظر مقال (P. A. Hermens) الأستاذ بجامعة برلين سابقاً في المحلة السياسية البرلمانية (Revue Politique et Parlementaire) عدد ١٠ يويه سنة ١٩٣٥ ص ٤٢٩ - ٤٥٧ . بين الكاتب في هذا المقال أن إدخال نظام التمثيل النسبي في ألمانيا كان له أسوأ العواقب إذ ساعد على تعدد الأحزاب وتشتتها . فقد سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣ بلغ عدد الأحزاب في ألمانيا ٢٠ حزباً تقريباً ومتوسط عدد الأحزاب التي كانت ممثلة فعلاً في البرلمان في هذه الفترة ١٢ . وفي اعتقاد الكاتب أن الفضل في احتفاظ إنجلترا بنظام الحزبين (Two-party system) لا يرجع فقط إلى عادات وميول الأمكيري بل إلى نظام الانتخاب المنى على تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) .

ذلك عدم إمكان تأليف حكومة ثابتة وهكذا كان متوسط عمر الوزارات البولونية في الفترة بين سنة ١٩٢١ وسنة ١٩٢٦ أقل من ستة أشهر^(١). قد لا يكون التمثيل النسبي مسؤولاً وحده عن كل هذه السيوب ولكنه بلا شك ساعد على خلقها وتصنيفها . ذلك لا نشارك رأي الأشخاص الذين يطالبون بأدخال طريقة التمثيل النسبي في مصر رغبة في تقوية تمثيل أحزاب الأقلية . لا ننكر ضرورة الأحزاب في النظام البرلماني الصحيح وفي الديمقراطية الحقيقية ولا نجهل فائدة المعارضة ونسلم بضرورة تقويتها ولكن نخشى أن يؤدي الأخذ بطريقة التمثيل النسبي في مصر إلى تعدد الأحزاب في البرلمان تعدداً كبيراً أو يجعل الحكم صعباً كما حصل في ألمانيا وبولونيا وغيرها من الدول التي أخذت مع الحرب المعطى طريقة التمثيل النسبي .

٤ - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر - يكون الانتخاب مباشراً أو على درجة واحدة (Suffrage direct) إذا قام الناخبون أنفسهم باختيار أعضاء البرلمان بدون أية واسطة . أما في الانتخاب غير المباشر (Suffrage indirect) فتقتصر وظيفة الناخبين على اختيار مدوين عنهم وهؤلاء المندوبون هم الذين يقومون مقامهم في اختيار النواب . ففي الانتخاب غير المباشر توجد درجتان أو أكثر من الناخبين : ناخبو أول درجة وناخبو ثاني درجة الخ . جرت فرنسا الانتخاب غير المباشر مدة من الزمن منذ سنة ١٧٨٩ إلى سنة ١٨١٤ . ولكن منذ سنة ١٨١٤ صار الانتخاب المباشر قاعدة متبعة لا انتخاب مجلس النواب الفرنسي^(٢) وأخذت بالانتخاب المباشر جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة لا انتخاب مجلس النواب على الأقل .

(١) نص دستور بولونيا الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٢١ صراحة على انتخاب أعضاء البرلمان على أساس التمثيل النسبي . أما دستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ الحالي فلم يشر إلى ذلك ولكن طاهر من قانون الانتخاب الصادر في ٨ يولية سنة ١٩٣٥ أن بولونيا عدلت عن طريقة التمثيل النسبي بعد أن أضح لها عيوبها .

(٢) نلاحظ أن مجلس الشيوخ الفرنسي ينتخب على عدة درجات يعكس مجلس النواب .

التردد بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر في مصر وأسباب هذا

التردد : وحزبت مصر كلتا الطريقتين . فلم تعرف حتى سنة ١٩٢٤ غير نظام الانتخاب غير المباشر . فانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى إسماعيل فى سنة ١٨٦٦^(١) ومجلس شورى القوانين والجمعية العمومية (١٨٨٣-١٩١٢) والجمعية التشريعية (١٩١٣) كان على درجتين . وبعد إصدار دستور سنة ١٩٢٣ جاء قانون الانتخاب للمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ جاعلا انتخاب النواب على درجتين وأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين (ثلاثة أخماس أعضاء المجلس) على ثلاث درجات . وعلى هذا الأساس إنتخب البرلمان الأول فى يناير سنة ١٩٢٤ (الهيئة التشريعية الأولى) . ولكن قانون للمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر فى عهد وزارة سعد باشا زغلول عدل قانون الانتخاب المذكور وحمل الانتخاب على درجة واحدة للشيوخ المنتخبين والنواب . وبدأ طرأ الانتخاب المباشر لأول مرة فى تاريخ مصر النبائى . ولما عطلت الحياة النيابية عقب حادثة اعتقال السردار المشومة (نوفمبر سنة ١٩٢٤) وأستقلت وزارة سعد باشا زغلول وتولت وزارة زيور باشا الحكم أعادت الانتخاب ذا الدرجتين . وطبق هذا النظام فى انتخابات مارس سنة ١٩٢٥ (الهيئة التشريعية الثانية) . ولما لم تأت النتيجة وفقا لرغبة الحكومة حل المجلس فى نفس يوم أنقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) ، ثم عدلت الوزارة الزبورية قانون الانتخاب بمرسوم بقانون (Décret - loi) صادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (لم يطبق) والنقطة بقانون للمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ بعد عودة الحياة النيابية فى هذه السنة) . وحزبت انتخابات سنة ١٩٢٦

(١) جاء فى المادة ٧ من لائحة تأسيس مجلس شورى النواب لسنة ١٨٩٩ ما يأتى به . حيث أن كل بلد عليه مشايخ مميون برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد والنائون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم إذا كان تلك المشايخ حائرين الأوصاف المعتدة المذكورة . فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ويكتب كل واحد منهم إسم من ينتخبه من القسم فى ورقة محصورة ويضعها مقفولة فى الصندوق المعد لقسمه بالمديرية . . لاحظ ركازة اللغة العربية فى ذلك الوقت .

(الهيئة النيابية الثالثة) وانتخابات سنة ١٩٢٩ (الهيئة الياية الرابعة) بعد أنها «ديكتاتورية» محمد باشا محمود، على أساس الانتخاب المباشر أى ذى الدرجة الواحدة طبقاً لقانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤. ولكن بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ فى عهد الوزارة الصدقية وأستبداله بدستور ١٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ أصدرت وزارة صدقي باشا قانون انتخاب جديد رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ بجاعلا الانتخاب على درجتين للواب والشيوخ (المنتخبين مهم) . فتصت المادة ١٩ من قانون الانتخاب المذكور على تقسيم الناحيين المقيدين فى كل جدول انتخاب الى أقسام يتألف كل منها من ٥٠ ناخبا، ينتخب كل قسم منها مدوبكمن بين أعضائه^(١)، وهؤلاء المدوبون الخمسينيون هم الذين كان لهم انتخاب أعضاء مجلس النواب وخمسائى مجلس الشيوخ أيضاً (أنظر المواد ٢٥ و ٥٧ من قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠). وعلى هذا الأساس أُنْتُخِبَ برلمان صدقي باشا (الهيئة التشريعية الخامسة).

وأخيراً ألغى دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكى الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد «دستور الأمة» أى دستور سنة ١٩٢٣ من جديد بالأمر الملكى الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ فى عهد وزارة توفيق نسيم باشا عقب الحوادث المعلومه، رأت الوزارة أن تنشر قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ - المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ - نشرأً جديداً فصدر به - كما علم - الرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥، نشر فى اليوم التالى بعدد خاص من الوقائع المصرية (٢٠ ديسمبر) . قانون انتخاب ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ماعداً إلا «طبعة ثانية» لقانون سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون ٤ لسنة ١٩٢٤ مع بعض التعديلات والتغييرات التى أسترزمتها حالة التشريع الحاضر كإضافة جنح المخدرات الى الجرائم التى يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب مثلاً^(٢)

(١) أضافت المادة ١٩ على ما تقدم . مادا بقى ٢٥ ناخب فأكثر كان لهم أن ينتخوا مدوباً عنهم وإذا بقى أقل من خمسة وعشرين أشتركوا فى الانتخاب مع آخر قسم خمسينى .

(٢) جاء فى المذكرة الإيضاحية المرهنة بقانون الانتخاب المشور بالرسوم بقانون نمرة ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ما يأتى : - رأت الوزارة من اللاهمل أن تنشر نصوص القانون

وبناء عليه عادت مصر إلى الأخذ بنظام الانتخاب المباشر . فأعضاء البرلمان الحالي (الهيئة التشريعية السادسة) أنتخبوا على درجة واحدة . فيكون قد مر على البلاد من عهد إصدار الدستور في سنة ١٩٢٣ للآن خمسة قوانين انتخاب . الأول قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ (انتخاب غير مباشر) والثاني قانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ (انتخاب مباشر) والثالث المرسوم بقانون الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (انتخاب غير مباشر) وهو الذي أدركه العلماء بقانون نمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ (وترتب على العائنه العودة إلى الانتخاب المباشر) والرابع قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ (انتخاب غير مباشر) والخامس المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ وهو القانون الحالي (انتخاب مباشر) . والسبب في هذا التردد الغريب بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر عائد إلى ظروف مصر السياسية وخصوصاً المنازعات الحزبية . وهذا ظاهر من قراءة المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ وقد دافعت فيها وزارة صدقي باشا عن طريقة الانتخاب غير المباشر بالنسبة لمصر^(١) جاء فيها : « جرت الانتخابات الأولى (المقصود انتخابات يناير سنة ١٩٢٤) التي أدت إلى فوز الوفد وتأليف وزاره سعد باشا زعلول) في ظروف سياسية خاصة وأستعملت في سبيل النجاح فيها طرق لم تألها البلاد من قبل ودعابات مبدعة من أن تكون مقبولة في شرعة الانتخابات وأخرج كثير من أحكام قانون الانتخاب عن غرضه وعن وصيه الأصل كما جرى في أحكام تزكية المرشحين واستعمل تاريخ النهضة لمصلحة فريق (يقصد الوفد) أحسن ذلك النوع من الاستغلال فجاءت نتيجة الانتخابات سواء في مجلس الشيوخ أو النواب موافقة لشهوات ذلك الفريق في الظفر بالعلبة .

نشرأ جديداً وفيما عدا التعديلات التي تقدم بإسها فلر قانون الانتخاب المنشور هو سببه قانون ١٩٢٣ المعدل في سنة ١٩٢٤ . وهذا الشرعي للقائمين بتعيد القانون أداة عمل حاضرة حلت من المواد التي ألغيت ومن الإشاره إلى الأصل والتعديل وتامست وأسجعت موادها ، ويعنى عن الرجوع إلى المجاميع القديمة . .

(١) « الدستور المصري وقانون الانتخاب المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٩٣٠ . أظهر من هو ما بعدها ، بيان التعديلات التي يراد إدخالها على الدستور وقانون الانتخاب ،

وقد تم الظفر بمبحث لم يترك مكانا للمعارضة قيمة وفات الظافرين أنهم خالفوا بذلك مصلحتهم الحقيقية كما خالفوا لب النظام البرلماني وجوهه . وأسست من ذلك اليوم في مصر أوتوقراطية جديدة (يقصد الوفد) في صورة برلمانية . »

« وأرادت تلك الأوتوقراطية طبعاً أن تستديم لنفسها سلطانا حازت عليه بفصل تلك الطوائى . المعارضة ، فكان أول ما اتجه إليه نظرها تحويل الانتخاب ذى الدرجتين إلى انتخاب مباشر . موهمة أن الانتخاب المباشر هو خير نظام أخرج الناس . »
« وفي الحق أنه لا يمكن أن يوصف أى نظام من أنظمة الحكم بأنه خير الانظمة . فليس في طبيعة أى نظام أن يكون صالحاً لكل زمان ومكان ما دامت الأمم ، بل الأمة الواحدة على توالى العصور ، هى على ما نعرف من الاختلاف طباعاً وعادات وأسباب حياة . حتى لقد قال بحق أحد الحكماء : حوت سنة الاجتماع وطبائع الشعوب بأن الأنظمة مهما تبلغ من الكمال ليست في الواقع إلا حساباً وتقديراً مرهقاً وشبهته تفضيل أخف الصررين . »

« والانتخاب المباشر وإن شاع العمل به ليس في نظر محبذيه أنفسهم أكثر من صورة من صور الحكم أقصى إليها تطور الأحوال الاجتماعية في أورما وجعل منها ضرورة حاضرة من ضرورات النظام البرلماني فيها ومع ذلك فأهل الرأي في أمره على خلاف . وكثير ممن كتبوا في أزمة الانظمة البرلمانية يؤثرون عليه نظام الانتخاب ذى الدرجتين (الغير مباشر) ويقولون أنه كالمرشح بمطيك ماء أشد قاء وصفاً دون أن يغير ينبوعه . »

أشارت المذكرة الأيضاحية بعد ذلك الى ظروف مصر الخاصة والى أن أساس الحياة العامة والمحلية الأولى في مهليات الانتخاب هى القرية . « ولو أن أهل القرية سئلوا أن يختاروا جماعة من بينهم يثقون بفضلتهم لكانوا خليقين بأن يحسنوا الاختيار لأن ما يقتضيه ذلك من معرفة الخلق أو المقدرة موفور الأسباب في هذا المجتمع الضيق . ولكنهم لو سئلوا أن يتجاوزوا أفق القرية لاختيار رجل يتحدث عنهم وعن أمثالهم ممن يكون مجموعهم دائرة انتخابية (أو نحو مائة ألف نفس) لأعوزتهم المعرفة المباشرة . » وعليه « لم يكن من حسن التصرف أن يترك لانتخاب اختيار النائب

مباشرة فإن جعل الانتخاب على درجتين خلق بأن قربنا من أسباب التمييز السليم بين المرشحين . فإن الانتخاب الأول (أول درجة) من شأنه أن يفتح أفضل أهل القرية وأكثرهم غشياناً للعدن ومعرفة بالرجال وبالتالي أقربهم إلى العلم بالشؤون العامة خصوصاً إذا اشترط فيمن يقع عليه الانتخاب (المسدوين أو ناخب الدرجة الثانية) ضوابط وشروط مخصوصة كمنصب مالي يدل على استقلال أو مساهمة جدية في شؤون الحياة أو كشرط تعليم . ولا شك في أن الاختيار يكون أشد تصفية كلما كان أكثر تدرجاً ولكن الحاجة إلى الوقوف عند حد والرغبة في شر أسباب الثرية السياسية وتيسير العلم بالشؤون العامة على الجماهير والأخذ بالتقاليد التي أقرت بتأسيس النظم النيابية ولازمتها زمناً طويلاً كل ذلك يدعو إلى الأجزاء بدرجتين مع مراعاة تعميم الدرجة الأولى وتخصيص الدرجة الثانية بالضوابط التي تقدم ذكرها . »

هذه هي الأسباب التي استندت عليها الوزارة الصديقة في سنة ١٩٣٠ للعودة إلى طريقة الانتخاب غير المباشر أي ذي الدرجتين ، وظاهر أن أحد هذه الأسباب إن لم يكن أهمها في نظر الوزارة هو محاربة سلطة الوفد . فالوفد كان ولا يزال يجذب الانتخاب المباشر ولذلك حققه سنة ١٩٢٤ بمجرد توليه الحكم (قانون غرة ٤ لسنة ١٩٣٤) . أما خصومه السياسيون (زيور باشا في سنة ١٩٢٥ وصدق باشا في سنة ١٩٣٠) فهم من عجزوا عن الانتخاب غير المباشر لا اعتقادهم أنه يؤدي إلى تقليل عدد أنصار الوفد في البرلمان . ومع ذلك فقد كانت انتخابات يناير سنة ١٩٢٤ على درجتين لنواب وثلاث درجات للشيوخ (المنتخبين منهم) وكانت تهيئها انتصار الوفد بأغلبية ساحقة . كما أن انتخابات مارس سنة ١٩٢٥ في عهد زيور باشا كانت على درجتين وهذا لم يمنع الوفد من الخروج منها متصراً ، مما أدى إلى حل البرلمان في نفس يوم انعقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) ، بعد أن تأكدت وزارة زيور باشا أن الأغلبية وفدية . وأذا جدنا عن المؤثرات الحزبية ونظرنا للسألة من الوجهة الدستورية العامة فما هي قبة كل من الانتخابين المباشر وغير مباشر ؟

الانتخاب غير المباشر يفوق نظرياً الانتخاب المباشر ولكن من الوجهة

العملية يمكن التمسك في مزاياه. ومع ذلك نرى أنه أصلح للمرء في الوقت الحاضر نظراً لنفسه الدمية .

(١) للانتخاب غير المباشر ميزة كبرى هي قليل مصار الاقتراع العام . فالانتخاب غير المباشر كعملية التصفية يجعل انتخاب النواب محصوراً في يد أشخاص يزيدون كفاءة وشعوراً بالمسئولية عن الناخبين خصوصاً إذا اشترط في ناحي الدرجة الثانية نصاً مالياً أو شرط تعليم .

(٢) كما أنه يصعب أثر الأهواء الحزبية لأن عامة الشعب وهم أكثر الناس تأثراً بهذه الأهواء لا ينتخبون مباشرة أعضاء البرلمان بل تقتصر مأموريتهم في انتخاب المندوبين الذين يحملون محلهم في اختيار هؤلاء الأعضاء .

(٣) والانتخاب على درجتين مفيد على الخصوص في البلاد الحديثة العهد بالحياة النيابية التي يكون فيها الشعب متأخراً فاختبوا أول درجة لا يحسنون عادة انتخاب النواب ولكنهم يستطيعون أن ينتخبوا من بينهم أشخاصاً يمثلونهم في انتخاب هؤلاء النواب .

ولكن يدافع الكثيرون عن الانتخاب المباشر ويفضلونه على الانتخاب غير المباشر للأسباب الآتية : - (١) أثبتت التجربة أن الانتخاب على درجتين كثيراً ما يكون صورياً . ففرنس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب على درجتين ولكن قد تحول هذا الانتخاب في الواقع إلى انتخاب على درجة واحدة فيمجرد ظهور نتيجة انتخاب المندوبين في نوفمبر يمكن لكل إنسان مطلع أن يعرف اسم المرشح المستمر لرئاسة الجمهورية لأن ناخبي أول درجة لا يختارون عنهم إلا الأشخاص الذين من حزب المرشح الذي يريدونه. وأصبح المندوبون الناخبون آفة لتتميد إرادة ناخبي أول درجة . ويشاهد هنا في جميع البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة .

(٢) ولم يثبت الواقع أن المجالس المنتخبة على درجتين كانت أكثر اعتدالاً من الهيئات المنتخبة على درجة واحدة . ففي فرنسا كانت الجمعية الوطنية التأسيسية (Convention Nationale) منتخبة على درجتين ومع ذلك لم يعرف التاريخ جمعية سياسية أكثر تطرفاً منها .

(٣) الانتخاب غير المباشر يقلل من اهتمام الناخبين بالانتخاب لأن الناخب لا يهتم عادة بالانتخابات إلا إذا أتيح له انتخاب عضو البرلمان مباشرة .
 (٤) وناخبو الدرجة الثانية بطيعة الحلال أقل عدداً من ناخبي الدرجة الأولى فيمكن التأثير عليهم بشئ الطرق بما في ذلك الرشوة الانتخابية .
 (٥) معظم الدول الديمقراطية التي أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر عدلت عنه إلى نظام الانتخاب المباشر ، فالديموقراطية الحديثة لا تكتفى بتقرير الاقتراع العام بل أيضاً تجعله مباشراً .

ونحن لا ننكر أن للانتخاب غير المباشر عيوباً وأن الديمقراطية الحقة تتطلب اشتراك أكبر عدد ممكن من الشعب اشتراكاً مباشراً في انتخاب النواب ولكن نظراً لحالة مصر الحاضرة ونفشي الأمة فيها نعتقد أنه من الأصوب الآن الاكتفاء بالانتخاب غير المباشر مدة من الزمن مع جعل انتخاب الدرجة الأولى عاماً واشتراط شروط معينة في ناخبي الدرجة الثانية .

٥ - تعدد الأصوات للناخب الواحد - Le Vote plural - القاعدة المتبعة في جميع البلاد الديمقراطية تقريباً أن لكل ناخب صوتاً واحداً *Un homme une voix* بدون تمييز بين رب العائلة أو الزوج والمأزب ، الغني والفقير ، الجاهل والمتعلم . ومعنى ذلك أن الأصوات تعد لا توزن ولكن مع التسليم بأنه يحق لكل فرد بالغ في الأمة أن يكون له نصيب في إدارة شئون بلاده فهل يستدعي هذا حتماً أن يكون ذلك النصيب متساوياً بالنسبة لجميع الأفراد ؟

ألا يمكن التوفيق بين التصويت العام والتمييز بين أصوات الناخبين على اعتبار أن آراء بعض الأفراد يجب أن تعطى من القيمة أكثر من آراء الآخرين وأن الأصوات يجب أن توزن لا تعد ؟ - بلا شك كل طريقة لتمييز لا بد أن تكون تحكياً إلى حد ما . ولكن مما لا جدال فيه أن المالك القوي يدفع ضريبة للدولة تزيد مصالحه في الدولة عن المدم ، وكذلك حال الفرد القوي أنشأ طائفة ونحمله أعباءها بالنسبة للمأزب أو الأرملة عديم القدرة . مما لا جدال فيه أيضاً أن رأي المتعلم قيمة أكبر من صوت الأحمى أو الجاهل (وهل يستوى القوي يطمون والفقير

لا يملكون؟). فلم لا نعطى للملاك ولأرباب المائلات والتمتطين صوتاً اضافياً لتمييزهم عن سائر الناخبين؟ هذه الأسباب هي التي حلت دولة بلجيكا (من سنة ١٨٩٣ إلى نهاية الحرب العظمى) على الأخذ بطريقة تعدد الأصوات للناخب الواحد (vote plural). والعناصر التي اعتبرها المشرع البلجيكي ذات قيمة في تمييز بعض الناخبين عن البعض الآخر هي التي رأيناها أي الملكية والتعليم وأنشاء العائلة. وبمقتضى هذه الطريقة كان لكل فرد من القكور بالغ من العمر ٢٥ سنة لم يسبق الحكم عليه في جريمة من الجرائم التي تفقده حق الانتخاب صوت واحد. وهذا هو الأساس ولكن يعلى صوت إضافي لكل رجل بالغ سن ٢٥ وله زوجة أو أولاد شرعيون ويدفع ضريبة قدرها خمسة فرنكات للدولة. ويتمتع بصوت إضافي أيضاً كل مالك لمقار قيمته ٢٠٠٠ فرنكا، أو لسندات على الدولة دخلها السنوي مائة فرنك. وبصوتين إضافيين كل حائز على شهادة عليا أو على شهادة تثبت أنه حصل على دراسة متوسطة راقية. على شرط أن لا يكون لأي ناخب مهما تعددت الميزات التي تخوله أصواتاً إضافية أكثر من ثلاثة أصوات. وفي الواقع كان عدد الناخبين الذين يتمتعون بهذه الأصوات الثلاثة كبيراً حتى بين طبقات المال نظراً لإقبال البلجيكيين على الزواج وتأليف العائلة وانتشار عادة الأدخار بين أفراد الشعب. ففي المراكز والمدن الصناعية كان للمال كثيرين صوتان إضافيان: صوت رب العائلة، وصوت المالك، علاوة على صوت الناخب العادي. ومع ذلك عدلت بلجيكا عن طريقة تعدد الأصوات بعد الحرب العظمى. ومنذ سنة ١٩١٩ أصبح لكل ناخب صوت واحد فقط كما هو الحال في البلاد الأخرى^(١). ونصت على ذلك المادة ٤٧ معدلة من الدستور البلجيكي^(٢)

(١) قارن المادة ٢٢ من دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ الألماني (دستو فيمر) والمادة ٢٩ فقرة أولى من دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ النمساوي. والمواد ١٩ و ٣٣ من دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) ودستور يوجوسلافيا (١٢ مايو سنة ١٩٢١) مادة ٦٩. ودستور تشيكوسلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) مادة ٨. جميع هذه الدساتير تأخذ بقاعدة ناخب واحد صوت واحد. كما هو الحال أيضاً في مصر وفرنسا وتركيا الخ.

(٢) Chaque électeur n'a droit qu'à une voix فقط واحد صوت واحد.

وحددت المادة المذكورة السن الانتخابية بواحد وعشرين سنة بعد أن كانت ٢٥ سنة.

وفي فرنسا اقترح بعض أعضاء مجلس النواب في سنة ١٩١٩ الاعتراف بالحقوق الانتخابية لجميع الفرنسيين بدون تمييز من حيث السن أو الجنس ومنح رب العائلة (أو الأم في حالة وفاة الأب) أصواتاً إضافية لتمثيل الأبناء القصر - وبقدر عدد هؤلاء الأبناء - حتى يبلغوا رشدهم. وهذا ما يطلقون عليه اسم التصويت العائلي (le vote Familial) لأن أساس التصويت في هذه الحالة العائلة لا الفرد. ولكن الاقتراح المذكور لم يجرى رضاء أغلبية المجلس.

٦ - التصويت في معظم الدول اجباري أو أمباري ومع ذلك فالتصويت الاجباري أخذ في الانتشار الآتية :- التصويت واجب على كل ناخب ولكنه واجب وطني لا قانوني فلا يترتب على الامتناع عن استعمال حق الانتخاب أى جزاء . تلك هي القاعدة السبعة في معظم البلاد . وأدت هذه الحرية المطلقة إلى امتناع الكثيرين من الناخبين عن الاشتراك في الانتخابات كسلا منهم وتهاوناً . ففى إنجلترا بلغ عدد المتخلفين فى انتخابات شهر ديسمبر سنة ١٩١٨ ٥٠ ٪ / تقريباً من مجموع الناخبين . وفى انتخابات ديسمبر سنة ١٩٢٢ ٣٠ ٪ / وفى رومانيا - قبل أن تأخذ بالتصويت الإجبارى بدستور سنة ١٩٢٣ - كان يربو عدد المتخلفين عن الانتخاب أحياناً على ٥٠ ٪ / (٥٤ ٪ فى انتخابات سنة ١٩١٩) . وفى فنلندا ٢٣ ٪ / فقط من الناخبين اشتركوا فى انتخابات يوليو سنة ١٩٢٢ . وفى فرنسا حيث عدد الناخبين ١١ مليوناً تقريباً يتخلف عادة من ٢ ٪ / الى ٣ مليون ناخباً . والامتناع بهذه الكثرة يفسد نتيجة الانتخابات . وإذا كان من اللازم أن يكون البرلمان مرآة للأمة تنعكس فيها صورتها وأفكارها كما يقولون فيجب على الأقل أن يشترك فى الانتخابات أكبر عدد ممكن من الناخبين . والمشهد أن ناحبي الأحزاب المتطرفة كالاشتراكيين أو الشيوعيين مثلاً قلما يتأخرون عن الانتخابات بعكس الحال بالنسبة لناحبي الأحزاب المعتدلة فأعتدالم لا يدفعهم بطبيعتهم إلى التحمس لاستعمال حقوقهم الانتخابية . ولذلك تطالب الأحزاب المعتدلة بالتصويت الإجبارى لحل أنصارها على الخروج من قلوبهم واستعمال حقوقهم الانتخابية كاملة ، فيما لا تنهم الأحزاب

المتطرفة يجعل التصويت أجبانيا لأنها ليست في حاجة إليه بل قد يضر بمصلحتها كما حصل في أستراليا فأن إدخال نظام التصويت الأجباني هناك لأول مرة في انتخابات ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ كان في مصلحة الأحزاب المعتدلة .

ولكن نظراً لتكاثر عدد الناخبين المتضمنين عن الاشتراك في الانتخابات وما يترتب على ذلك من تشويه تمثيل الأمة قررت عدة دول - يزيد عددها الآن على ١٥ دولة - حمل الانتخابات أجبانيا . وليس المقصود بالانتخاب الأجباني (vote obligatoire) حمل الناخب بالقوة على إعطاء صوته، بل ترتيب إجراء على المتخلفين عن الانتخابات بنفي عذر شرعي . وأخذت بالتصويت الأجباني بلجيكا منذ سنة ١٨٩٣ والاندنررك ولوكسمبرج وتشيكوسلوفاكيا والمجر ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ مواد ٦٤ و ٦٨) ودول أمريكا الوسطى والأرجنتين (قانون ٧ مايو ١٩١٢) واتحاد أستراليا . ولكن ما هو نوع الجزاء ؟ يراعى عادة أن لا يكون الجزاء شديداً فلا يفكر أحد مثلاً في حبس الناخب الذي يتخلف عن الانتخاب بنفي عذر شرعي . ولكن من جهة أخرى يجب ألا يكون الجزاء قافهاً وإلا لما أدى إلى النتيجة المطلوبة . والإجراءات المتبعة عادة هي الغرامة ، ونشر اسم الناخب المتخلف ، وحرمانه من الترقية إذا كان موظفاً عمومياً ، وحرمانه من حق الانتخاب ذاته لمدة معينة . ولا توقع الإجراءات الأخيرة إلا على الناخب الذي تكرر تخلفه بغير وجه شرعي . ففي بلجيكا إذا امتنع الناخب لأول مرة بدون عذر شرعي يحكم عليه قاضي المصالحات (Juge de paix) نهائياً بغرامة من ١ إلى ٣ فرنكات أو يكفى بتأنيبه . فإذا عاد إلى ذلك في ظرف ٦ سنوات يجرم من ٣ إلى ٢٥ فرنكا . وإذا امتنع مرة ثالثة في ظرف العشرة سنوات يحكم عليه بنفس الغرامة وينشر اسمه لمدة شهر . فإذا تكرر امتناعه للمرة الرابعة في مدة ١٥ سنة يساقب بالغرامة ذاتها وبالنشر ويشتب اسمه لمدة عشر سنوات من جدول الناخبين وفي هذه الأثناء يحرم من التعيين أو الترقية في مصالح الحكومة المركزية أو المحلية ولا يمنح أي رتبة أو نيشان أو امتياز أخرى .

وترتب على هذا الإجراء في البلاد التي أخذت بالتصويت الأجباني أن زاد عدد الناخبين أزدى أزداء محسوساً . ففي سنة ١٨٩٤ حيث طبق التصويت الأجباني لأول

مرة في بلجيكا قص عدد المتخلفين إلى $\frac{1}{4}$. تقريباً من مجموع الناخبين بما في ذلك المتخلفين لعذر شرعي (وفاة أو مرض مثلاً) . وفي أستراليا في انتخابات ١٩٠٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ وهي أول انتخابات طبق فيها التصويت الإجباري بتغريم المتخلفين بغير عذر كان عدد المصوتين أكبر من أى عدد سابق .

٧ - التصويت السري والتصويت العلني : - دافع البعض عن التصويت العلني (vote public) لما يقتضيه من الصراحة والشجاعة الأدبية والشعور بالمسئولية وكان من أم أنصاره في الماضي مونتسكيو وبسرك وستوارت ميل (Stuart Mill) . وطبق التصويت العلني صلا في أنكلترا حتى قانون ١٨ يولييه سنة ١٨٧٢ وفي روسيا لانتخاب مجلسها النيابي (Landtag) قبل دستور ٣ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ولكن القاعدة المتبعة الآن في جميع البلاد الديمقراطية تقريباً هي سرية الاقتراع (vote secret) . فالناخب يضع اسم المرشح الذي يختاره على ورقة الانتخاب جيداً عن الأنظار ثم يقدم الورقة المذكورة مطوية أو داخل غلاف (ظرف) خاص إلى رئيس لجنة الانتخاب ، أو يضعها بنفسه في صندوق الانتخاب بدون أن يعرف أحد اسم المرشح الذي صوته الناخب . وفي هذه السرية ضمان كبير لحرية اختيار الناخب . فمعظم الناخبين تنقسم الشجاعة الأدبية الكافية للجهر بأرائهم فإذا كان التصويت علنياً قد يدفعهم ذلك إلى الامتناع عن التصويت تخشياً للمواقف .

ونحن في مصر أحوج من غيرنا لطريقة التصويت السري فالناخبون لم يتحرروا بعد من ضغط رجال الإدارة . ومع ذلك ليس في الأماكن تطبيق سرية التصويت تطبيقاً تاماً عدنا نظراً لجهل معظم الناخبين القراءة والكتابة . لذا نصت المادة ٤٢ من قانون الانتخاب المصري الحالي على ما يأتي : - « يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة مفتوحة وضع في ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخه ويتحى الناخب جانياً من النواحي المخصصة لأبداء الرأي في قاعة الانتخاب فيها وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها في الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفي الوقت عينه يضع كاتب السري كشف الناخبين إشارة أمام اسم الناخب الذي أبدى رأيه » . هذا بالنسبة للناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة . أما بالنسبة للآمي

قائمة المقدمة تنص : - « والناخبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمح أعضاء اللجنة وحدهم - وفي هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس - ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون عليه بأرائهم على مسع من الرئيس فيثبتها العضو في ورقة يوقع عليها الرئيس المذكور ». وظاهر أن السرية في هذه الحالة ليست إلا نسبية ، فذاك شخصان على الأقل يعرفان اسم المرشح الذي صوت له الناخب وهما رئيس اللجنة وعصو آخر ^(١).

٨ - تمثيل المصالح : La représentation professionnelle ou des intérêts :-

النظام النيابي الحالي مبني على تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية متعددة تنتخب كل منها نائباً أو أكثر للبرلمان ، فخابوا كل دائرة يشتركون ممماً بصرف النظر عن الحرفة أو المهنة أو الوظيفة التي يشغلها كل منهم في انتخاب نائب أو نواب دئرتهم وهذه الطريقة تؤدي إلى تمثيل الأحزاب السياسية لا إلى تمثيل الحرف أو المصالح المختلفة . مع أن الأمة ليست مجموعة أفراد وأحزاب سياسية فحسب بل مجموعة مصالح إقتصادية وإجتماعية أيضاً . ولذا يرى البعض أنه لكي يكون البرلمان ممثلاً حقيقة للأمة يجب أن تمثل فيه جميع هذه المصالح المختلفة . ومن الكتاب الذين دافعوا عن فكرة تمثيل المصالح ديجي (Duguit) وشارل نوا الفرنسيان والبرت شافل A. Schaffle وخصوصاً الكاتب البلجيكي برينس (Prins)

وفي الواقع تمثيل المصالح ليست فكرة جديدة تماماً فعظم البرلمانات أو الهيئات التمثيلية في الماضي كانت تمثل طبقات الأمة المختلفة باعتبار أن لكل منها مصالح خاصة

(١) ولكن قانون الانتخاب ينص على عقاب المصو الذي يشي سر إعطاء الناخب رأيه بدون رضاء، مادة ٧٤ قانون انتخاب . كل من أفضى سر إعطاء ناخب رأيه بدون رضاء يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة شهور أو غرامه لا تتجاوز ٥٠ جيبه مصرياً . ونصت المادة ٧٥ على أن « كل موظف عمومي حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب أرتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل ».

مستقلة . فالحيتات الصومية (Les Etats Généraux) في فرنسا قبل ثورة سنة ١٧٨٩ كانت تمثل الأشراف ورجال الدين والعامه ، وكان يمثلوا كل طبقة من هذه الطبقات يختارون بواسطة الأشخاص المتتمين إلى هذه الطبقة ويجلسون ويتناقشون على حدة في غرفة خاصة . وفي السويد ظلت هذه الفكرة مطبقة إلى زمن قريب إذ كانت السكان يقسمون إلى أربع طبقات . الأشراف ، ورجال الدين ، وسكان المدن ، والفلاحين ، ولم يمدل عنها إلا في سنة ١٨٦٦ . وفي النمسا كان السكان إلى زمن قريب (٢٦ يناير سنة ١٩٠٧) يقسمون إلى خمس طبقات قسم بينهم مقاعد البرلمان ، وقد أطلقوا على هذه الطريقة اسم (Le système des curies) . وفي إنجلترا نفسها لا زال مجلس اللوردات يمثل إلى حد ما الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين بينما يمثل مجلس العموم العوام .

ولكن لا يقصد أنصار فكرة تمثيل المصالح في الوقت الحاضر العودة إلى هذا النظام العتيق وتمثيل الطبقات الأرستقراطية ورجال الدين والعامه تمثيلاً مستقلاً كما كان الحال في الماضي بل الذي يدافعون عنه هو تمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية المهمة تمثيلاً ديموقراطياً (وأكثر المدافعين عن فكرة تمثيل المصالح هم من أنصار الليبيرقراطية الذين يرمون إلى إصلاحها) يراعى فيه تكوين الأمة من زراع وصناع وتجار وملاك وعمال وأرباب مهنة حرة كالأطباء والمحامين والصحافيين والكتاب الخ ومع ذلك فقد اختلف أنصار فكرة تمثيل المصالح في كيفية تحقيق فكرتهم هذه ، (فمعهم يكتفى بمجلس عدد محدود من أعضاء مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخباً بواسطة أصحاب المصالح المختلفة . ٢) والبعض الآخر يرى أن يشكل مجلس الشيوخ كله على هذا الأساس حتى يصبح مجلساً عاماً بجانب مجلس النواب السامي . ومن الرأي الأول الميوليران رئيس جمهورية فرنسا السابق قد أقرح في خطبة شهيرة : (Discours de Ba-Ta-Clan) ألقاها قبل توليه رئاسة الجمهورية تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بواسطة الغرف التجارية (Chambres de commerce) وقابات العمال وأصحاب العمل واتحاد العمل (Confédération générale du travail) وهي الهيئة التي تضم في الوقت الحاضر في فرنسا الملايين من العمال والجامعات

والمعاهد (Académies) الخ . وهي نفس الطريقة التي اتبعتها اليونان لتأليف مجلس شيوخها سنة ١٩٢٨ . فطبقاً لقانون صادر في ديسمبر سنة ١٩٢٨ كان يتألف مجلس الشيوخ اليوناني من ٩٢ عضواً منتخبين بالاقتراع العام المباشر ، ومن ١٠ أعضاء يفتخبهم النواب والشيوخ مجتمعين ، ومن ١٨ عضواً يمثلون المصالح المختلفة موزعين بالكيفية الآتية : ٣ أعضاء تختارهم النرف التجارية والصناعية و ٣ يختارون بواسطة الهيئات المثلة للنرف الصغيرة و ٥ بواسطة النرف الزراعية و ٤ بواسطة غرف العمال و ٣ بواسطة الجامعات والمدارس العليا والمعهد الوطني (Académie) الخ .

وإذا رجعنا إلى تاريخ مصر النيابي نجد أن الجمعية التشريعية التي أسست في سنة ١٩١٣ كانت تتألف - كما سبق القول في موضع آخر - من أعضاء يحكم القانون وم النظام (الوزراء) و ٦٦ عضواً منتخباً و ١٧ عضواً معيناً منهم الرئيس وأحد الوكيلين والخمسة عشر الآخرون يمينون على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التي لم تنل نصيباً من الانتخاب (مادة ٢ من القانون النظامي غمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣) . ووزعت المادة ٣ من القانون النظامي المذكور الخمسة عشر عضواً المعينين بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالي حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتي - أقباط ٤ العرب البدو ٣ (لتمثيل الأقليات) ، التجار ٢ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال التربية العامة أو الدينية ٢ والمجالس البلدية ١ (لتمثيل المصالح) . ومن هذا يرى أن فكرة تمثيل المصالح كانت مطبقة إلى حد ما ولو أن اختيار ممثلي المصالح لم يكن من حق أرباب الشأن أنفسهم بل بطريقة التعيين الحكومي .

أما معظم أنصار تمثيل المصالح الآن فلا يكتفون بهذا القدر الضئيل بل يرون أولاً أن يكون ممثلو المصالح والمهن منتخبين بواسطة أرباب الشأن أنفسهم (التجار والصناع والعمال والملاك الخ .) وثانياً أن يكون أحد المجلسين على الأقل (مجلس الشيوخ) مؤلفاً كله على أساس تمثيل المصالح والمهن المختلفة فيصبح مجلساً حرفياً أو فنياً Une chambre professionnelle يمثل جميع الحرف والمهن في الدولة ، بينما يظل المجلس الآخر (مجلس النواب) كما هو الآن ، ممثلاً للأحزاب السياسية ، ومنتخباً من الناخبين جميعهم في دوائر القطر الانتخابية . من هذا الرأي المميد دوجي كتب في سنة ١٩٠٨

في المجلة السياسية البرلمانية ^(١) متباً « في المحبل القريب الذي سيدركه شباب اليوم سيظهر بجانب تمثيل الأحزاب السياسية تمثيلاً نفسياً، تمثيل المهن والمصالح، أنصت بذلك تمثيل جميع الهيئات الاجتماعية منظمة في شكل نقابات واتحادات لنقابات ». وجاء في كتابه القانون الدستوري جزء ٢ طبعة سنة ١٩٢٣ ص ٥٩٦ « إذا أردنا أن يكون البرلمان ممثلاً لجميع العناصر المكونة للأمة كجماعة حية فيجب أن نصنع بجانب المجلس المنتخب بواسطة الأفراد لتمثيل الأحزاب السياسية تمثيلاً متناسباً مع قوتها العددية محلياً آخر منتخب بواسطة الهيئات والمصالح المختلفة (les groupes professionnels) ^(٢) ». ودافع عن هذه الفكرة بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسي . جاء في الخطبة التي ألقاها النائب الفرنسي مارك سانيه M. Sagnier مثلاً في جلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٠ ما ترجمته « أن الذي يطلبه عدد كبير من الأشخاص العاملين (Travailleurs) هو أن تصح جميع هذه المهن المنظمة (Professions organisées) سواء في ذلك المهن البدوية أو المهن الفكرية ، سواء التي تضم العمال اليدويين أو الذين يكفون بأذهانهم ... أن تصح جميع هذه القوى جزءاً من السلطات العامة ، لا بمجرد هيئات تستشار ثم قد لا يعتد برأيها . وعليه يجب أن يوجد بجانب التمثيل السياسي الذي يتكون من الآن (مجلس الشيوخ والنواب) تمثيل آخر ليس أقل أهمية من السابق . إلا وهو تمثيل المصالح الاقتصادية في الأمة . أن نظام ازدواج المجلسين موجود . فبدلاً من مجلس شيوخنا السياسي الحالي أطلب مجلس شيوخ آخر يمثل المصالح والمهن (Sénat Professionnel) . أطلب تمثيلاً مزدوجاً ، تمثيل الأحزاب السياسية من جهة ، وتمثيل المصالح الاقتصادية ، جميع المصالح ، مصالح أرباب العمل (patrons) كمصالح العمال (Ouvriers) من جهة أخرى ^(٣) » .

(١) Revue Politique et Parlementaire جزء ٢٠ ص ٤٧٩ تحت عنوان الحركة

النقابية (Le Syndicalisme) . أظن أيضاً من المجلة سنة ١٩١١ جزء ٣ ص ٢٨ وما بعدها تحت عنوان « تمثيل النقابات في البرلمان » .

(2) Traité de Droit Constitutionnel, 2 éd., 1928, P. 696

(3) Voir Duguit, Traité de Dr. Const., 2. éd. T. II. P. 604-605

وفكرة تمثيل المصالح في نظر أنصارها ميزناه كيرتانه : (١) تمثيل الأمة
تمثيل حقيقياً ، (٢) أيجاد برلمان أكثر كفاءة مع البرلمانات الحالية لمعالجة المسائل
الاقتصادية : فكرة تمثيل المصالح مبنية على أن التمثيل البرلماني الحالي لا يمثل الأمة
تمثيلاً حقيقياً لأن المجالس البالية الحالية المنتخبة من الأفراد في دوائر القطر المختلفة
لا تمثل إلا الأحزاب السياسية ، والأحزاب السياسية ليست كل شيء في الأمة ، وأفراد
الأمة لا ينتمون فقط إلى هذا الحزب أو ذاك بل ينتمون أيضاً وقل كل شيء إلى
حرفة أو مهنة أو وظيفة اجتماعية معينة . ومنذ مدة شعر الأفراد الذين تربطهم رابطة
العمل الواحد أو المهنة الواحدة بضرورة التآزر والاحتجاج للدفاع عن مصالحهم المشتركة ،
ومنذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر ظهرت نقابات العمال وأخذ ساعدتها يشتد
واضطرت معظم الدول إلى الاعتراف بها^(١) . كما أخذ أصحاب المصانع والتجار والزراع
يتآلفون من جهتهم للدفاع عن مصالحهم . وسرت العدوى إلى غيرهم وإلى المهن الحرة
فألف المهندسون والأطباء والصعايقون والكتاب الخ . النقابات (Syndicates) والجمعيات
(Associations) للدفع عن مصالح المهنة . هذه المصالح والحرف المنظمة في شكل
جمعيات ونقابات واتحادات للنقابات أصبحت في الوقت الحاضر قوى هائلة حيوية لا
يمكن التغاضي عنها ، وصار من الضروري أدامتها في الدولة والاكانت حظراً عليها . لقد
أعترفت معظم الدول وشجعت تكوين الحرف التجارية والصناعية والزراعية الخ .
يقصد الوقوف على مطالب هذه الهيئات والاستئناس برأيها في كل ماله مساس بمصالحها
ولكن هذا النوع من التمثيل لا يكفي الآن في نظر البعض وفي الوقت الذي أصبح
فيه المسائل الاقتصادية شأن غير شأنها الأول .

من هنا نشأت فكرة تمثيل المصالح والحرف في أحد مجلسي البرلمان ذاته بجانب
تمثيل الأحزاب السياسية في المجلس الآخر .

(١) تضع الحكومة المصرية الآن قانوناً للاعتراف بنقابات العمال وتنظيم هذه
النقابات وقد ألف العمال للآن مئات عديده ولكن لم يعترف بها رسمياً .

وشجع على انتشار هذه الفكرة أيضاً الاعتقاد السائد بأن المجلس الفني المكون من ممثلي كل حرفة ومهنة على شيء من الأهمية في الدولة سيكون بحكم تشكيلة أكثر خبرة وكفاءة لمعالجة المسائل الاقتصادية التي كثيراً ما تعرض على البرلمانات الآن. وفي الواقع عدد القوانين الفنية التي تعرض على البرلمانات في الوقت الحاضر يزداد يوماً بعد يوم.

نقد فكرة تمثيل المصالح — لقد أنتقد فكرة تمثيل المصالح كتاب عديدون^(١) خصوصاً في شكلها الذي يرمي إلى تكوين البرلمان من مجلسين أحدهما سياسي ينتخب من الشعب في الدوائر الانتخابية كما هو الحال الآن والثاني فني يمثل الحرف والمهن المختلفة في الدولة : (١) وأول نقدوجه إليها هو صعوبة تحقيقها عملياً فهي المصالح أو الجماعات التي يجب أن تمثل ؛ لا يمكن أن نقول أنها جميع المصالح الاجتماعية والاقتصادية المهمة في الدولة ؛ بل يجب أن نحددها. أيمكن تقسيم سكان القطر إلى زراع ونجار وصانع وملاك وعمال وأرباب من حرة ؛ أن تدخل الموظفين والمستهلكين في عداد الطوائف التي يجب أن تمثل ؛ وما العمل بالنسبة لرجال الدين وهم قوة اجتماعية هامة وهل ندخلهم في الحساب أم نهملهم ؛ وهل نجعل من المال فصيلة مستقلة أم نوزعهم منعا للمنازعات بين العمل ورأس المال على الفصائل الأخرى بحيث يكون عمال المحال التجارية مع التجار فصيلة واحدة ، والصناع وعمال الصناعة فصيلة أخرى وهكذا كما فعل موسيليني بأشائه نظام الطوائف (Les Corporations) ؛ وهل نجعل بين ملاك الثروة العقارية وملاك الثروة المنقولة أم نفرق بينهم وهل نعتبر أرباب المهن الحرة كلهم فصيلة واحدة أم نقسمهم إلى أطباء ومهندسين ومحامين الخ .

(٢) ولنفرض أننا استطعنا أن نحدد بالضبط الهيئات والمصالح التي يجب تمثيلها فما نصيب كل منها في التمثيل ؛ ما عدد المقاعد التي نعطيها لكل هيئة أو فصيلة ؛ أترعى النسبة العددية أي عدد الأشخاص الذين تتكون منهم كل هيئة (عدد الصناع

(١) من الكتب المعارضة لفكرة تمثيل المصالح تمثيلاً خاصاً في البرلمان أميين وبارتيليمي ودوير . أظن كتاب هذين الأخيرين
Paris 1933 صحيفة ٢٢٧ - ٢٢٥

والتجار والعمال الخ . في الدولة) أم نراعى أهمية هذه الهيئة من الوجهة الاقتصادية أو الاجتماعية ؟ أتأ إذا راعينا النسبة العددية فقط لضعفنا بمصالح عديدة . فإذا أعطينا الفزراع مثلاً في بلد كصر . ٥ ثانياً فما العدد القوي نعطي لأرباب التجارة أو الصناعة أو لأرباب المهن الحرة . وماذا يكون نصيب رجال الأدب ؟ وإذا راعينا الأهمية الاقتصادية فما هو مقياسها ؟

(٣) فلنفرض أننا حددنا الهيئات التي ستعمل في البرلمان أو المجلس الفنى (Chambre professionnelle) (تجار . صناع . عمال . ملاك . مهن حرة . الخ ...) وعدد ممثل كل منها ، بقى علينا أن نعرف كيفية اختيار هؤلاء الممثلين . سنتولى بلا شك كل هيئة أو طائفة دون غيرها اختيار ممثليها في المجلس ولكن أيقوم بذلك أعضاؤها منفردين أم يتركون هذا الاختيار لمجلس النقابة^(١) . فلاختيار ممثلى الصناع مثلاً فى البرلمان الفنى المراد أنشاءه يمكن تصور عدة طرق . فأمّا أن يترك انتخاب هؤلاء المثلين إلى الصناع أنفسهم فى اتحاد القطر وفى هذه الحالة يضم القطر^(٢) إلى دوائر صناعية ينتخب صناع كل دائرة منها عدداً معيناً من المثلين بحيث لايزيد عدد المنتخبين فى القطر جميعه عن العدد المقرر لتمثيل هذه الهيئة فى البرلمان . وإما أن يقوم بذلك الاختيار النقابات الصناعية المختلفة أو تتولاه الهيئة المركزية لاتحاد الصناعات التى تنطق باسم جميع الصناع فى الدولة . وهذا الحل الأخير هو أبسط الحلول ولكن الأخذ به يستدعى تنظيم النقابات واتحادات النقابات تنظيماً دقيقاً تحت إشراف الدولة نفسها كما هو الحال فى النظام الفاشيى فى إيطاليا .

(٤) ها هو المجلس الممثل للمهن والمصالح (Chambre professionnelle) قد تشكل بالرغم من الصعوبات العديدة المتقدمة فإذا نكون اختصاصاته ؟ أقصرها

(١) تمثيل المصالح يؤدى فى الواقع الى تنظيم كل هيئة من هيئات الأمة فى شكل جماعة أو نقابة . وغير ذلك يكون التمثيل عسيراً .

(٧) لأنه لا يمكن اعتبار القطر كله دائرة واحدة ودعوة جميع الصناع فى مكان واحد لانتخاب ممثلهم .

على المسائل الاقتصادية قط . ولكن ما هي المسائل الاقتصادية وبما تتميز عن المسائل الأخرى ليس لكل مسألة عامة ناحية اقتصادية ؛ لاشك أن أنصار فكرة تمثيل المصالح يميلون إلى إشراك مجلسهم في جميع التشريعات حتى يكون له من الحقوق ما للمجلس الآخر المنتخب بواسطة الأفراد على أساس تمثيل الأحزاب السياسية، ولكن هل لدى أعضاء المجلس الفني الكفاءة اللازمة لذلك ؟ يدعى أنصار فكرة تمثيل المصالح أن للمجلس المؤلف طبقاً لفكرتهم ميزتين كبيرتين كما رأينا (١) : أنه أكثر تمثيلاً للأمة من المجالس السياسية (٢) أنه أكبر كفاءة من المجالس السياسية الحالية لأنه مجلس فني مؤلف من فنيين أخصائيين في كل فرع . ولكن يصح التشكيك في قيمة هاتين الميزتين الكبيرتين المزعومتين . أن كل جماعة من أعضاء مجلس الحرف والمصالح تمثل بلا شك هيئة مهمة في الأمة ، التجار الصناع الزراع الملاك .. الخ . ولكن هل يستطيع ممثلو كل هيئة من هذه الهيئات أن يسوا بأفكارهم إلى مستوى المصلحة العامة لا الخاصة ؟ يكاد يكون من المحقق أن مدوياً كل هيئة في البرلمان الفني سيعتبرون أنفسهم قبل كل شيء ممثلين لهذه الهيئة فلا ينظرون المسائل التي تعرض عليهم إلا بمحظار المصلحة الخاصة يوم يحكم حرقهم وكيفية انتخابهم لا يستطيعون غير ذلك . وهذا موجود إلى حد ما في المجالس النيابية الحالية فإن عضو البرلمان كما رأينا يميل إلى خدمة دائرته قبل خدمة أمة في مجموعها بالرغم من تقرير أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ، ولكن الدائرة الانتخابية الحالية على الأقل لا تمثل مصلحة خاصة بل مصالح عديدة . فالتائب في المجالس السياسية الحالية لا يمثل الزراع أو التجار أو الصناع في دائرة بل جميع هؤلاء ، جميع الناخبين على اختلاف منهم ووطنهم ، فتعبه أخف وطأة من قيد التائب في البرلمان الفني الذي لا يمثل الا فئة خاصة محددة كالزراع أو التجار أو الصناع أو الملاك مثلاً .

أما عن الكفاءة : فهل ضمن أن يمكن فئة وأن كل مهنة مختار لتمثيلها في مجلس الحرف والمصالح أكفاً أفرادها ؟ ينبغ على الظن أن الأشخاص الذين سيفوزون بهذا الاختيار هم الأفراد الحائزون على صفات سياسية (*qualités politiques*) كالباقة والقدرة على الخطابة والتأثير في السامعين وهذه الصفات السياسية قد لا يجوزها

أبغ الأطباء أو أ كفا الزراع أو أمهر العمال أو الصناع الخ. ولغرض أن كل فئة ومهنة توصلت إلى انتخاب أسكفا أفرادها لتمثيلها في البرلمان قبل معنى ذلك أن المجلس القنى (مجلس الحرف والمصالح) سيكون فى مجموعة أكفاء من المجالس السياسية الحالية فى إدارة الشؤون العامة للدولة ؟ أن يمثل كل هيئة قد يكونون حجة فى كل مايتعلق بوظيفتهم أو مهنتهم أو فرعهم القنى أختصوا فيه . ولكن ليس لهم غالباً رأى يستند به فى المسائل الأخرى. فمثلو الزراع يمكنهم أن يدعوا آراء صديده فى مقاومة دودة القطن أو زراعة النجر والفل أو تربية المواشى والدجاج والخنازير . ولكن ما قيمة رأيهم فى المسائل الصناعية والتجارية ومسائل التعليم مثلاً ؟ لندوبى العمال أن ينبروا المجلس فى كل ما يتعلق بتحديد ساعات العمل أو الراحة الأسبوعية أو إصابات العمال أو أمراض العمال ولكن هل يطمون شيئاً عن السياسة الخارجية وحاجات البلاد الزراعية أو الدينية أو الاخلاقية ؟

أن المجالس التشريعية الحالية تنافس فى شتى الأمور ، والقوانين التى تعرض عليها متنوعة لدرجة لا يتصورها العقل ، فلا يطلب من أعضائها فى هذه الظروف أن يكون كل منهم فنياً فى فرع معين بل تكفى فيهم الثقافة العامة التى تسمح لهم بفهم هذه المواضيع المختلفة والأشتراك فى تقريرها . والمشهد فى جميع البلاد وفى جميع العصور أن الفنين الأخصائيين تنقصهم المرونة اللازمة لأنهم لا ينظرون إلى الأشياء إلا من وجهة فهم . وليس معنى ذلك أنه يجب إقصاء الفنين وممثلي المصالح المختلفة عن المجالس النيابية ، فأن فى وجودهم فى هذه المجالس واشتراكهم فى أعمال لجاتها المختلفة فائدة لا تنكر ، ولكن هذا لا يستدعى إنشاء مجلس نيابى مؤلف كله على أساس تمثيل المهن والمصالح .

هـ) وأخيراً أن تأليف مجلس المهن والمصالح (Ch. professionnelle) بجانب مجلس آخر سياسى يثير مسألة دستورية هامة . كيف تنظم علاقة المجلسين ببعضهما ؟ أنعطى لكل منهما نفس الحقوق والأختصاصات والسلطة التى للمجلس الآخر أم لا ؟ وإذا ميزنا بينهما من حيث السلطة والحقوق فلا يهما تكون الكلمة العليا والأخيرة فى

حالة النزاع ؟ هذه المسائل لا تخص موضوع تمثيل المصالح وحده بل تعترض جميع المسائل التي تأخذ بنظام ازدواج المجلسين . ولكن لحلها أهمية خاصة إذا كان أحد المجلسين ممثلاً للأحزاب السياسية بينما يمثل الآخر المصالح الاقتصادية . فالنزاع في هذه الحالة لا يكون بين مجلسين سياسيين يمثل أحدهما الاعتدال والآخر الميل إلى التغيير والتطور ، بل بين هيئتين مختلفتين أصلاً ، وفكرة ، وروحاً ، وتكويناً . أي بين المصالح السياسية من جهة والمصالح الاقتصادية من جهة أخرى .

المجالس الاقتصادية الاستشارية : — نظراً للصعوبات المتقدمة كلها أخذت دول كثيرة محل وسط بدلاً من أن تنشئ برلماناً فيا يجنب البرلمان السياسي له ما لهذا من الحقوق والسلطات ، أنشأت بجانب الحكومة أو السلطة التنفيذية ونمحت إشرافها مجلساً اقتصادياً استشارياً لتمثل المصالح الاقتصادية المهمة في الدولة ، حتى ينسب للحكومة استشارته والاستشارة برأيه . وأعلى بعضها لهذه المجالس الاقتصادية الحق في إبداء رغباتها ومقترحاتها بدون أن يكون رأيها ملزماً للحكومة . وتشبه هذه المجالس الاقتصادية - من حيث قوة قراراتها - اللجان والمجالس الفنية العديدة الموجودة في كثير من الوزارات لكي يستشير بها كل وزير في المسائل الفنية الخاصة بوزارته ، كمجلس التعليم الأعلى ومجلس الجيش الأعلى ومجلس الأوقاف الأعلى (في مصر) الخ . ولكنها تختلف عنها من حيث كيفية تكوينها . فالمجالس الفنية المذكورة أن يترك للوزير اختيار أعضائها أما أعضاء المجالس الاستشارية الاقتصادية التي تتكلم عنها فينتخبون عادة بواسطة الجماعات الاقتصادية والحرف المختلفة (يلاحظ مع ذلك أن أعضاء المجلس الاقتصادي الأعلى في مصر معينون لا منتخبون) . وهناك فرق آخر من حيث الاختصاص ، فاللجان أو المجالس الفنية المتعلقة بكل وزارة لا تنظر إلا في شئون هذه الوزارة فقط (مجلس الجيش الأعلى مثلاً لا ينظر إلا في المسائل المتعلقة بالدفاع الوطني ومجلس المعارف لا ينظر إلا في مسائل التعليم ، الخ) . أما المجالس الاقتصادية الاستشارية فأختصاصها أوسع بكثير إذ تشمل جميع المسائل والمشروعات التي تهتم حياة الدولة الاقتصادية . وأنتشر نظام المجالس الاقتصادية

الاستشارية هذا في الدول الأوروبية بعد الحرب العظمى على الخصوص وكانت ألمانيا أول من أنشأها وتبعتها دول عديدة .

نص دستور فيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١٦٥ على إنشاء مجلس اقتصادى أعلى له دولة الريخ (Reichswirtschaftsrat) لتمثيل جميع المهن والهيئات الاقتصادية المهمة بنسبة أهميتها^(١) أما اختصاصاته فهي الآتية . - (١) يجب على الحكومة الريش استشارته أى أخذ رأيه مقدماً فى جميع مشروعات القوانين المهمة الاقتصادية والاجتماعية قبل عرضها على البرلمان دون أن تقيد بهذا الرأى . - (٢) أعطى للمجلس الاقتصادى الحق فى اقتراح هذه المشروعات من تلقاء نفسه وعلى الحكومة عرض ما يقترحه منها على مجلس الريشتاج حتى لو كانت غير موافقة عليها ولكن لما فى هذه الحالة أن تشفعه برأيها الخاص، وللمجلس الاقتصادى تأييد مشروعاته أمام مجلس الريشتاج بواسطة مندوب عنه . وقد رعى البعض أن المجلس الاقتصادى الألماني هذا يعد أول برلمان اقتصادى فى العالم وأعتبره بعض الألمان مجلساً ثالثاً بجانب مجلس الريشتاج والريشمرات وتنبأوا بأنه سيحل يوماً ما محل هذا المجلس الأخير ولكن لم تتحقق هذه النبوة للآن بل تظل المجلس الاقتصادى به طيل دستور فيمر فيه . وفى الواقع لم يكن هذا المجلس الاقتصادى برلماناً بمعنى الكلمة لأن رأيه كان استشارياً محضاً . حقيقة كان له حق الاقتراح (Droit d'initiative) ولكن اقتراحاته لا تنفذ إلا إذا أقرها الريشتاج وحوّلها إلى قوانين .

(١) تألف المجلس الاقتصادى المذكور فى مادى الأمر من ٣٢٦ عضواً ٧٤ تمثيل الصناعات الزراعية و ٩٨ للصناعة و ٤٤ للتجارة والبنوك وشركات التأمين و ٣٤ للشعوب والفن والمهن والمؤسسات العامة الأخرى و ٣٦ للحرف الصغيرة (Artisanat) و ٧٠ لهيات أخرى عديدة لوحظ فى منحها حق التمثيل فى المجالس الاقتصادية أن تكون عاملاً محضاً للتنازع بين المصالح الاقتصادية المختلفة المتقدمة . وكل هيئة هى التى تختار ممثلها ولكن الحكومة هى التى تتولى توزيع المقاعد التى تخص كل هيئة من هذه الهيئات السابقة على عاصرها المختلفة . وأعيد تشكيل المجلس الاقتصادى الألماني على أساس آخر فأقصى عدد أعضائه إلى ٩٢٦ موزعين على فئات : ٤٩ عضواً لتمثيل أرباب العمل ، و ٤٩ للمال ، و ٩٤ تعينهم الحكومة كما تريد . و ٣٠ من الخبراء الفنيين . وأسمر المجلس يفقد أهميته شيئاً فشيئاً من ذلك الوقت .

وحضت فرنسا حذو ألمانيا فأنشأت بذكريتو صادر في ١٦ يناير سنة ١٩٢٥ مجلساً اقتصادياً وطنياً (Conseil National Economique) منتخباً بواسطة أرباب المصالح الاقتصادية المختلفة مقسمين إلى عدة فئات تنتخب كل منها ممثلاً أو أكثر للمجلس الاقتصادي . والحكومة هي التي تحدد الفئات المذكورة كما تحدد نصيب كل منها في التمثيل . أما وظيفة هذا المجلس فهي دراسة المسائل المتعلقة بحياة الدولة الاقتصادية (التي تعرضها عليه الحكومة أو التي يرى المجلس نفسه بأهمية التثمين ضرورة دراستها) وقترح الحلول التي يراها للسلطات المسماة . ولكن رأيه استشاري محض لا تلزم الحكومة باتباعه . وقد قدم المجلس منذ تأليفه عدة تقارير وقام بدراسات اقتصادية مختلفة واقترح بعض مشروعات لقوانين لم تنفذ لأن البرلمان لم يقرها^(١) .

وليست المجالس الاقتصادية قاصرة على ألمانيا وفرنسا بل نجد لها في بلاد أخرى في النصوص الدستورية على الأقل . فنص دستور بولونيا الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٢١ مادة ٦٨ على أنه « ينشأ قانون لكل فرع من فروع النشاط الاقتصادي تمثيل خاص في شكل غرف زراعية وتجارية وصاعبة وحرفية (الحرف الصغيرة Artisanat) الخ . تكون في مجموعها مجلس اقتصادي أعلى ، ويحدد القانون طريقة تعاونه مع السلطات العامة في التشريع وإدارة الشؤون الاقتصادية » . ولكن المجلس المذكور لم ينشأ بعد وسقط هذا النص نفسه بألمانيا دستور سنة ١٩٢١ واستبداله بدستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ . وفي تشيكوسلوفاكيا أنشأ قانون صادر في ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ لجنة اقتصادية استشارية بدأت أعمالها في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٢ وهي مكونة من ١٥٠ عضواً ٦٠ من أرباب الأعمال و ٦٠ من العمال تنتخبهم هيئاتهم الخاصة و ٣٠ مختارون من بين رجال الأعمال الاقتصادية والخبراء في المسائل الاجتماعية^{Эксперты социализма} . وقد نظم القانون بالتفصيل علاقة هذه اللجنة الاقتصادية بالبرلمان ولكن لا يظهر أن التعاون بينهما تام وهذا مشاهد أيضاً في معظم البلاد المتقدمة فإن البرلمانات فيها تنظر إلى

(١) صدرت في سنة ١٩٣٦ عدة قوانين جديدة (١٩ مارس و ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٦) أدخلت بعض تعديلات في كيفية تنظيم وتكوين المجلس الاقتصادي الفرنسي ولكن اختصاصاته ظلت استشارية محضة .

المجالس الاقتصادية الاستشارية هذه كنافس غير مرغوب فيه لا كساعد يجب التعاون معه على أساس حسن التفاهم والثقة المتبادلة .

ولا يمكن تفسير ظهور المجالس الاقتصادية وانتشارها بظاهرة التقليد فقط بل هذا الانتشار وليد الحاجات والظروف الحالية . فان المسائل الاقتصادية والاجتماعية أصبحت تشغل بال الحكومات الى حد كبير . ولا بد لحلها من الوقوف على رأى دوى الشأن أو ممثلهم والاستعانة بالخبراء من أهل الرأى والعرفان من رجال المال والأعمال . ولذا شعرت طائفة كبيرة من الدول - من بينها مصر - أنه لا بد أن يكون بحوار الحكومة بشكلها المعروف هيئة تضم هؤلاء جميعا حتى تستعين الحكومة بخبرتهم وتجاربهم وتنفع بسهولة على رغباتهم ومطالبهم .

المجلس الاقتصادى الأعلى المصرى . - لما تولى اسماعيل صدق باشا وزارة المالية في وزارة المعفور له ثروت باشا بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أراد أن تسير مصر الأمام الأخرى، وعمل على إنشاء مجلس اقتصادى، وتقدم إلى مجلس الوزراء بمذكرة متواضعة ضمها إراءه في الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد وطلب الى المجلس الموافقة على إنشاء مجلس اقتصادى يعاون وزير المالية في تصريف ما يظهر من المسائل في فترة بعد الحرب فوافق مجلس الوزراء على ذلك في ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ (١) . ويظهر أن كل هم صدق باشا في ذلك الوقت اتجه الى أن يفوز بتأليف المجلس الاقتصادى على أبسط صورة على أمل أن تساعد الظروف فيما بعد على تعديل نظامه . فالطام الذى وضع للمجلس الاقتصادى حينذاك جاء ناقصا من عدة وجوه . فلم يعط المجلس المذكور إلا اختصاصات ضئيلة لا تتعدى القيام بالأبحاث والتحقيقات التى يطلب وزير المالية إجراؤها في الشؤون الاقتصادية وأداء ما يراه من الاقتراحات بناء على الأبحاث والتحقيقات المذكورة . وحمل تحت رحمة وزير المالية له أن يهمله إذا شاء وله أن يجمعه

(١) انظر قرار مجلس الوزراء الصادر في ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ بإنشاء مجلس اقتصادى وقرار وزير المالية بتاريخ ٣٠ أبريل سنة ١٩٢٣ بتنظيم المجلس الاقتصادى وتحديد الأعمال فيه في « مجموعة القوانين واللوائح المعمول بها في مصر » للحضرات أحمد محمد حسن بك وأزيدور غلدمان . جزء ٢ ص ١١٧٨ - ١١٧٥ .

وبكر اجتماعه أدا أراد . وفلا مرت على المجلس الأقتصادى فترات طويلة لم ير من
ولى وزارة المالية فى خلالها حاجة لدمعة المجلس مع ان عدد الوزراء الذين تماقوا فى
وزارة المالية منذ سنة ١٩٢٣ حتى اليوم ١٧ وزيراً .

وهناك عيان آخران :- أولاً . أن المجلس المذكور يستمد وجوده بقرار من مجلس
الوزراء فقط وهذا لا يضمن للمجلس البقاء والاستمرار . والعيب الثانى طريقة تكوين
هذا المجلس الأقتصادى نفسها ، فأذا استتبنا الأعضاء الذين يدخلون فى هذا المجلس
بمحكم وظائفهم ، نجد أن جميع أعضائه معينون بقرار وراى^(١) . مع أن المنع فى المجلس
الأقتصادية فى الدول الأخرى كما رأينا هو أن نحدد الحكومة - أو القانون - عدد
أعضاء المجلس وتبين عدد ممثلى كل من الطقات والهيئات الأقتصادية المختلفة التى لها
حق التمثيل فيه تاركة اختيار معظم الأعضاء الى هذه الهيئات نفسها بطريق الانتخاب .
لا نزاع ان المجلس الأقتصادى بنأليه الحالى (ديسمبر سنة ١٩٢٦) يضم مجموعة من
كبار البارزين من رجال المال والزراعة والتجارة والصناعة فى البلاد من مصريين
وأجانب وليس لأحد سند صحيح فى الاعتراض عليه من حيث ، الكفاءة ولكن
طريقة الانتخاب أكثر تمثيلاً وأقل « حكومية » من طريقة التعيين الوراى .

ويظهر أن النية متجهة الآن عندنا الى أنشاء هذا المجلس بمد طول ركوده
والأهتمام بشظيمه فى العهد الجديد ، عهد تنفيذ المعاهدة المصرية - الانكليزية والعاه
الامتيازات . فقد صرح رجال الدولة فى أكثر من مناسبة أن الحكومة ستستطلع رأى
المجلس الأقتصادى فى كل ماله مساس بالصرائب التى ستفرض فى المستقبل على
المصريين والأجانب معاً . ولكن لا يبقى المجلس المذكور عاطلاً عرض عليه وزير

(١) بحسب المادة ٢ من قرار مجلس الوزراء الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٢٢
بأنشاء المجلس الأقتصادى يتكون هذا الأخير من وزير المالية رئيساً ووكلاء وزارات
المالية والمعارف العمومية والمواصلات والزراعة والأشغال العمومية المصريين محكم
وظائفهم ومن ١٧ عضواً معينين بالأسم ويحدد فى أول ديسمبر كل -تين تعيين أعضاء
المجلس الأقتصادى الا المعين منهم محكم وظائفهم .

المالية في أوائل سنة ١٩٣٧ المشروع الخاص باستخراج السداد الكجوى من مساقط المياه في خزان أسوان (١) .

٣ - الشروط الواجب توافرها في المنتخب

Conditions D'Eligibilité

لا يشترك في الانتخاب من أفراد الشعب إلا من توافرت فيهم شروط معينة وهذا هو الحال من باب أولى بالنسبة للأشخاص الذين يرشحون أنفسهم للنيابة عن الأمة . فلا يقبل أن يسمح لأى إنسان بلا قيد ولا شرط بها كان سنه أو حاله أو جنسيته أن يتقدم لعصوية البرلمان . وإذا راعينا أن مهمة عضو البرلمان أدق وأهم من مهمة النائب - إذ تقتصر وظيفة هذا الأخير على الاشتراك في انتخاب نائب أو نواب دائرته بينما يشترك عضو البرلمان في التشريع وفي مناقشة الشئون العامة وفي مراقبة الحكومة - أدركنا في الحال أن الشروط اللازم توافرها في المرشح أو المنتخب

(١) راجع في المجلس الاقتصادى افتتاحية جريدة الاهرام عدد ١٣ فبراير سنة ١٩٣٧ تحت عنوان : المجلس الاقتصادى في العهد الجديد وجوب تعديل نظامه . . وقد يست . الاهرام . الاصلاحات الواجب ادخالها على نظام المجلس المذكور قالت . واليوم والامر مستقر للحكومة فمن المرجح فيه أن يكون للمجلس الاقتصادى شأن غير الذى كان له في الماضي . فقد يكون من الملأئم أن يعاد النظر في نظامه وأن يستعاض عن ذلك النظام الذى ظل في شكله الاول مدا أكتوبر سنة ١٩٢٢ حتى اليوم بنظام آخر يحى عن طريق التشريع لينسب للبرلمان أن يقول في الكلمة الفاصلة

ولا يحال ما حاجة للاقتضاة مما ينطوى عليه هذا الاقتراح من المزايا لان انشاء المجلس الاقتصادى قانون (بدلا من قرار صادر من مجلس الوزراء) يستدعى أن يعين له اختصاصات وأن يحدد لاجتماعه فترات متقاربة بحيث لا يستطيع أحد إعمال أمره . ولا يقصد من أداء هذا الاقتراح أن يمحى المجلس الاقتصادى عن العرص الذى أنشئ من أجله هيئة استشارية محضة إذ من غير المعقول والمسئولية الوزارية قائمة بحكم الدستور . أنت تشارك وزير المالية المسئول وحده عن تصرف شئون الدولة الاقتصادية والمالية أية هيئة أخرى تعرض عليه أرائها . وأما نريد أن يكون للمجلس الاقتصادى صفة الاستقرار والاستمرار في أداء المهمة الموكولة اليه بطريقة منظمة كما أن التعديل سيتناول بطبيعة الحال اللاتمعة الداخلية للمجلس لاها أصبحت لا تساعد على تحقيق ما يطلب منه من جليل الأعمال . .

يجب أن تكون أشد من اللازم توافرها في الناخب . وهذه الشروط تختلف بطبيعة الحال باختلاف القوانين الانتخابية في البلاد المتعددة ويمكن حصرها لتسهيل دراستها في طائفتين كبيرتين : -

(أ) يشترط في المرشح أو المنتخب عادة نفس الشروط الواجب توافرها في الناخب مع تشدد فيها . (ب) هناك شروط خاصة بالمتنخب لا أثر لها بالنسبة للناخب كشرط الترشيح مثلاً والحصول على أغلبية معينة للفوز في الانتخاب . هذه الشروط لا وجود لها بطبيعة الحال بالنسبة للناخب الذي لا يرشح نفسه للنيابة - ولنفسر ما قدم .

(أ) يشترط في الشخص الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان عادة أنه يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب - نصت على ذلك قوانين انتخابية عديدة منها قانون الانتخاب المصري الحالي مواد ٢٣ و ٥٥ . مادة ٢٣ : يشترط في عضو البرلمان (مجلس النواب) أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب « مادة ٥٥ : يشترط ليس ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ أن يكون اسمه مقيداً في جدول من جداول الانتخاب « . ومعلوم أن جدول الانتخاب لا يشمل إلا على أسماء الأفراد الذين توفرت فيهم الصفات المطلوبة من حيث الجنسية والجنس والسن والأهلية لتولي الحقوق الانتخابية . فأشترط القوانين المذكورة في عضو البرلمان أن يكون اسمه مقيداً بأحد جداول الانتخاب يستلزم حتماً أن يكون هذا العضو أو المرشح للمصيرية ممن لهم حق الانتخاب أي له صفة الناخب على الأقل ، فالنساء في مصر لا يستطعن أن يرشحن أنفسهن للنيابة في البرلمان لأنهن لسن فاحات وأسمائهن ليست مدرجة في جداول الانتخاب ، وصفة الناخب المستدلة من القيد في الجدول شرط أولى أساسي لترشيح لبرلمان . وكذلك المصري الذي حذف اسمه من جدول الانتخاب نتيجة للحكم عليه في جريمة من الجرائم التي يترتب عليها الحرمان أو فقد الحقوق الانتخابية مؤبداً أو مؤقتاً لا يستطيع أن يرشح نفسه لبرلمان لأنه لم يعد ناخباً .

ولكن قلنا أن القوانين الانتخابية على العموم لا تسكتفي بالشروط الواجب توافرها في الناخب من حيث الجنسية والجنس والسن والأهلية لتولي الحقوق بل تشدد فيها

بالنسبة للمرشح لنيابة أو المنتخب تشدداً تختلف درجته بحسب البلاد وظروف كل منها ، وهذا التشدد ظاهر على الخصوص فيما يتعلق بالجنسية والجنس والسن .

١ - الجنسية : - فن حيث الجنسية نجد أن معظم البلاد لا تعترف للمتجنسين الحديثي العهد بجنسية الدولة بحق ترشيح أنفسهم لنيابة (Eligibilité) إلا بعد مدة من تجنسهم بينما تعترف لهم بدون كبير ممانعة بحق الانتخاب (Électorat) . ففي فرنسا للمتجنس إستعمال حق الانتخاب في الحال ولكن لا يمكن أن يرشح نفسه لعضوية في أحد مجلسي البرلمان قبل مضي عشر سنوات من تاريخ نخبه حتى يثبت إحلاصه لوطئه الجديد (Stage de civisme) . ورأينا كيف أن تساهل التشريع الأنجليزى في هذه النقطة قبل الحرب العظمى مهد السيل للمجرى الأصل (Tribitch) ومكنه من الفوز بعضوية مجلس السوم بدتجنسه بالجنسية الأنكليزية بمدة قليلة وبذلك أمكنه أن يتجسس باطشطان لحساب ألمانيا وحلفائها . وهذا النص موجود في تشريعنا الانتخابى الحالى ويجب تلافيه خصوصاً وأنه سيفتج عن إلعاء الأمتيازات الأجنبية في مؤتمر مونترو دخول كثير من الأجانب في الجنسية المصرية . (لقد بدأ هذا فعلاً وزادت طلبات التجنس بالجنسية المصرية زيادة لم يسبق لها مثيل عندنا) .

٢ - الجنس (Sex) : - يسلم البعض للنساء بحق الانتخاب دون حق الترشيح لعضوية البرلمان وعلى هذا الرأي يمكن لواء أن يكن ناخبات فقط لا نايات عن الأمة . وطبقت هذه الفكرة بعض البلاد - التي لم تعترف بعد بحق التصويت السياسى للنساء فيما يتعلق بالانتخابات المحلية - ففي اليونان مثلاً ينص ديكريتو صادر في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ على أن اليونانيات اللاتي يعرفن القراءة والكتابة إبتداء من سن الثلاثين حق الانتخاب للمجالس البلدية ولكن لم يمنهن الديكريتو المذكور حق العضوية في هذه المجالس . أما معظم القوانين الحديثة التي سوت بين الحسين من حيث حق الانتخاب فأما أعترفت لهم أيضاً في نفس الوقت بحق ترشيح أنفسهن لبرلمان وبالحقوق السياسية الأخرى أسوة بالرجال . مثال ذلك ألمانيا ، إنجلترا النمسا ، دانمارك ، إسبانيا ، أستونيا ، فنلندا ، أروندا ، ليتوانيا ، ليتوانيا ، تشيكوسلوفاكيا تركيا ، الهند . في جميع هذه البلاد لا يعتبر الجنس (الأنوثة) مانعاً من الترشيح

لمضوية البرلمان ^(١) وقد حصلت النساء في جميع هذه البلاد أو في معظمها على عدد من المقاعد البرلمانية وتجدد انتخاب بعضهن عدة مرات وأصبحن من الشخصيات البرلمانية المعروفة مثل (Lady Astor) في إنجلترا - أول سيدة أنتخبت لبرلمان الأنكليزي - وهي تجلس الآن في مجلس العموم مع نجلها المصو أيضاً في هذا المجلس .

٣- السن : يشترط عادة فيمن يرشح عنه لنيابة سن أكبر من سن الناخب حتى يكون أتم نضوجاً وخبرة . ففي بلجيكا وفرنسا يكفي في الناخب أن يكون سنه ٢١ سنة كاملة على الأقل . أما من المضوية لمجلس النواب خمسة وعشرون والمجلس الشيوخ أربعون سنة . وفي مصر لكل مصري من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ ٢١ سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ ٢٥ سنة . ولكن يشترط فيمن يرشح عنه لمضوية مجلس النواب أن يكون سنه ٣٠ سنة ميلادية كاملة على الأقل ^(٢) ولمضوية مجلس الشيوخ ٤٠ سنة . وفي تشيكوسلوفاكيا يشترط في ناخب مجلس النواب أن يكون منهم ٢١ سنة على الأقل وفي ناخب مجلس الشيوخ ألا تقل أعمارهم عن ٢٦ سنة ، أما من المضوية لمجلس النواب فلا تؤهل للمجلس الشيوخ ٤٥ سنة . وفي تركيا السن الانتخابية ٢٢ ومن المضوية ٣٠ . وفي رومانيا السن الانتخابية ٢١ ومن النيابة ٢٥ ومن المضوية في مجلس الشيوخ ٤٠ . وكلما كان الدستور رجحاً كلما كانت سن المضوية مرتفعة أما الدساتير المتطرفة في الديمقراطية فأنها تخفض سن المضوية كما تخفض السن الانتخابية . فالدستور ٤ يولييه سنة ١٨١٤ الفرنسي (La Charte) جعل سن المضوية لمجلس النواب ٤٠ سنة كاملة بينما خفضها دستور سنة ١٩٣٠ الأقل رجحية الي ٣ سنة والدستور

(١) داعماً فيما تقدم عن ضرورة الاعتراف للنساء بحق الانتخاب ولا يرى معنى للفرقة بين حق الانتخاب وحق الترشيح للنيابة عن الأمة فالجميع التي أوردناها لا تؤدي فقط إلى منح النساء الحقوق الانتخابية بل إلى مساواتهن بالرجال في جميع الحقوق السياسية بما في ذلك عضوية البرلمان .

(٢) العدة في تحديد معاد بلوغ المضوي سن ال ٣٠ وقت الترشيح لا وقت عملية الانتخاب نفسها (قرار لجنة بني سويح الانتخابية في ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ في طرس محمد بك علي ساطع ضد ترشيح حسن أهدى يس)

الجمهوري الحالي (دستور سنة ١٨٧٥) الى ٢٥ . وفي بولونيا كانت السن الانتخابية (من ناخبي مجلس النواب) بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ الليتوقراطي ٢١ سنة كاملة و سن العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة . ولكن قانون انتخاب ٨ يولية سنة ١٩٣٥ الصادر تنفيذاً لدستور ٢٢ أبريل سنة ١٩٣٥ الحالي الرسمى رفع السن الانتخابية إلى ٢٤ سنة و سن العضوية لمجلس النواب الى ٣٠ سنة . وبعض الدول لا تميز بين السن الانتخابية و سن النيابة كاسبانيا ، فحسب دستور سنة ١٩٣١ السن الانتخابية و سن العضوية واحدة وهى ٢٣ سنة كاملة السكل من المذكور والانات . وفي انجلترا لا يختلف سن العضوية لمجلس العموم عن السن الانتخابية وهى ٢١ سنة كاملة . ولما ظهر في انجلترا ساسة كانوا في شرح الشاب كلورد ليفر پول (Lord Liverpool) ، دخل مجلس العموم في الحادية والعشرين وكان عمره ٣١ سنة فقط حينما تولى وزارة الخارجية في سنة ١٨٠١ ، ووليم پت تولى الوزارة في سن ٢٤ وكان رئيساً للوزراء في سن الخامسة والعشرين .

٤- الضباط المستورعين والجنود الذين في الاجارة الحرة : - هؤلاء يجوز لهم استعمال الحقوق الانتخابية ولكن لا يمكنهم ترشيح أنفسهم لعضوية البرلمان (مادة ٢٣ قانون الانتخاب المصرى الحالي) لأن صلتهم بالجيش لم تنقطع . وهذا ظاهر بالنسبة للجنود الذين في الاجارة الحرة أما بالنسبة للضباط المحالين على الاستدعاء ولاحظ أنه من الممكن دعوتهم في أى وقت لخدمة العامة في الجيش .

(ب) هناك شروط أخرى خاصة بالمرشح أو المنتخب بعضها أنه بشرط قريبا في الناحيتين أنفسهم ثم زال بالنسبة لهم نظراً لتدريج الاقتراع العام كمعرفة القراءة والكتابة والنصاب المالى والبعض الآخر لا يمكن اشتراطه او فبعض يتقدم للعضوية بالترشيح والحصول على عدد معين من الأصوات للفوز في الانتخابات وعمره الجمع بين العضوية وبعضه المراكز .

(١) معرفة القراءة والكتابة : الأغلبية الساحقة من الدول الليتوقراطية تأخذ الآن بالاقتراع العام وهو الذى لا يشترط أية كفاية ولا حتى معرفة القراءة والكتابة

في الناخبين . ولكن أن صح إسقاط هذا الشرط فيما يتعلق بالناخبين فإنه لا يجوز بالنسبة لأعضاء البرلمان أنفسهم وهم المكلفون بسن القوانين وتعديلها وتنقيحها وفحص الميزانية السنوية ومراجعة الحساب الختامي للدولة ومراقبة الحكومة ومحاسبتها على كل كبيرة وصغيرة . كيف يمكن للمعزى الأسمى أن يقوم بهذه الأعمال ؟ هل يستطيع البرلمان، ولجانته المختصة بفحص مشروعات القوانين قبل أن تعرض على المجلس بأجمعه، الاستفادة من وجود ذلك الأسمى بين أعضائه ؟ المالب أنه سيكون عالة على المجلس وعلى أعماله . ولذا فن المسلم به صراحة أو ضمناً في جميع الدول الرافقة أن معرفة القراءة والكتابة شرط ضروري يجب توفره فيمن ينوب عن الأمة أو يرشح نفسه لهذه النيابة . ومعظم الدساتير الأوربية ليست في حاجة إلى النص صراحة على ذلك لصاكة الأمية فيها وتوفر الكفاءات عندها وشدة التنافس على مقاعد البرلمان مما يجعل نجاح الأميين مستحيلاً أو منعدراً . أما في البلاد الشرقية وفي مصر على الخصوص حيث الأمية لا تقتصر على السواد الأعظم من عامة الشعب بل تناول عدداً وافراً من أصحاب العدادين أو « الطيفيين » (كما سيأم البعض) فإن النص صراحة على ضرورة معرفة عضو البرلمان للقراءة والكتابة أمر ضروري وإلا أدى هذا الإهمال إلى فوز عدد من الأميين في الانتخابات . ومع ذلك قد أهمل قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هذا الشرط الذي كان منصوباً عليه في مشروع لجنة الثلاثين ^(١) ومقررأ في مصر ماغدنون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الخاص بانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية، إذ كان يشترط

(١) أتقد الكلب الدين ناولوا قانون الانتخاب مرة ١١ لسنة ١٩٢٣ عقب ظهوره بالفقد والتعليق أهمله لشرط معرفة القراءة والكتابة في النائب هـي ٢ مايو سنة ١٩٢٣ كتب الأستاذ محمود عزى في الأهرام بقول : أما المادة ٣١ فصت على الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس النواب ولم يرب بين هذه الشروط شرط أجادة القراءة والكتابة الذي كان منصوباً عليه في مشروع الثلاثين . وعندئذ أن عدم النص على هذا الشرط نقص فاصح في قانون الانتخاب المصري الذي صدر في سنة ١٩٢٣ ، وهي السنة المتوخة لمعهد لم توجه الحكومة فيه عابتها إلى عمارة الأمية محزنة جديدة حتى أنها لا تزال عندنا قائمة إلى حد الآن أو إلى ٩٣٪

البرلمان هيئة يمهدها اليها س القوانين وفحص ما يهدم لها من مشروعات ودرس ما يمس لأعضائها أو لأي فرد من أفراد المصريين من المقترحات . فهل ذلك الأسمى من

في عضو الجمعية التشريعية أن يكون عارفاً بالقراءة والكتابة (مادة ٢٠ قانون غرة ٣٠ سنة ١٩١٣) . ولكن القانون غرة ٤ سنة ١٩٢٤ تلافى هذا الأهمال فقرر أنه يشترط في عضو مجلس النواب أو الشيوخ أن يكون « محسناً للقراءة والكتابة » . واحتفظ بالشرط المذكور قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ والمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الانتخاب الحالي) مواد ٥٣ و ٥٥ . وحصل في عهد صدقي باشا أن امتحن بعض أعضاء مجلس الشيوخ ممن طعن في انتخابهم لعدم معرفتهم بالقراءة والكتابة فتبين له مجلس صحة هذا الطعن إذ سقطوا في الامتحان وقرر المجلس بطلان انتخابهم .

(٢) النصاب المالي : القاعدة الآن هو عدم اشتراط أي نصاب مالي في النائب ولكن بعض الدول لا زالت تشترط نصاباً مالياً خاصاً في النائب (كالبرازيل مثلاً) أو في أعضاء المجالس العليا أو مجالس الشيوخ على الأقل . ومع كل فساد هذه الدول في نقصان مستمر نظراً لمارض هذا الشرط مع الديمقراطية . فبينما كان نظام سنة ١٨١٤ الفرنسي يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون ممن يدفعون ضريبة مباشرة سنوية قدرها ١٠٠٠ فرنك وهو مبلغ كبير جداً في ذلك الوقت حتى أن الجائر انتخابهم على هذا الأساس في جميع المملكة لم يكن يربو على ١١٦٠٠ . قرر قانون انتخاب سنة ١٨٣١ أنقص هذا النصاب إلى النصف أي إلى ٥٠٠ فرنك ، وأخيراً جاء قانون انتخاب سنة ١٨٧٥ ولم يشترط أي نصاب مالي في عضو البرلمان (النواب والشيوخ) .

وفي مصر كان يشترط فيمن ينتخب عضواً في الجمعية التشريعية سنة (١٩١٣)

١ . الطيبين ، الذي ستقدم به ، طبيته ، وحدها إلى البرلمان يستطيع الاشتراك في هذا
الدرس وذلك المصنف وذلك السن ؟

٢ . يقولون أن التعبير الذي يصر به ولاية الأمور حكمة أعمال اشتراط أجداد
القراءة والكتابة هو أن ذكره يسجل عياً على بيتنا المصرية وإعلاناً عن انتشار الآلية
بيننا . لكنهم سوا في رأي أن أغفالم هذا سيهدى إلى البرلمان عشرين أمياً على الأقل
يكونون هم موقوفهم أقطع تسجيل وألخص إعلان ١١ .

وقد أنتقد أهمل هذا الشرط أيضاً أمين بك الرافض في مقال له في الأخبار بتاريخ

١٠ مايو سنة ١٩١٣ .

علاوة على س ٣٥ ومعرفة المقرأة والكتابة * أن يكون قد دفع منذ سنتين مال أطيان سنوى قدره خمسون جنيها أو عوائد ميان قدرها ٢٠ جنيها في السنة أو ٣٥ جنيها مال أطيان وعوائد ميان معاً سواء كان المالك واقفاً في دائرة توطنه أو في جهة أخرى من سمات القطر * (مادة ٢٠ قانون انتخاب نمرة ٣٠ لسنة ١٩١٣) وأضافت المادة المذكورة * ومع ذلك ينقص المال السنوى الى الخمسين ($\frac{5}{10}$) بالنسبة لمن كان حاراً لشهادة من مدرسة عالية * أما قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ والقوانين الانتخابية التي صدرت بعده فأنها لم تشترط أى شرط مالى خاص في عضو مجلس النواب ، فلا يراعى في عضو مجلس النواب أن يكون من داهى الضرائب أو ممن يزيد دخلهم السنوى على مبلغ معين . ولكن الحال على عكس ذلك بالنسبة لبعض أعضاء مجلس الشيوخ عندنا فإنه يشترط في المنتخبين والمعينين منهم أن يكونوا من إحدى الطبقات التي حددتها المادة ٧٨ من الدستور (ومادة ٥٥ من قانون الانتخاب) ومن بين هذه الطبقات * الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصرياً في العام ، والأفراد المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠ جنيها مصرياً ^(١) . فإذا لم يدخل عضو مجلس الشيوخ في طبقة من الطبقات الأخرى المعينة التي نص عليها الدستور وقانون الانتخاب (كالوزراء ، والممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى أعلا منها ، قضاة المحاكم ، كبار العلماء والرؤساء الروحيين . الخ) ^(٢) ، فيجب على الأقل أن يكون العضو المذكور من الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن ١٥٠ جنيها مصرياً في العام أو من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية الخ . ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيها مصرياً . فالنصاب المالى لا يشترط أذن في جميع أعضاء مجلس الشيوخ بل فقط قيمين يرشح منه لهذا المجلس

- (١) بحسب المادة ٥٥ من قانون الانتخاب تنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث ($\frac{2}{3}$) بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية أو راي .
(٢) هناك مع مراعاة أحكام عدم الجمع (بين الوظيفة العمومية وعصوية البرلمان) المحصور عليها في الدستور وفي قانون الانتخاب .

(أويسين فيه) على أنه من طقة «ذوى الاملاك» أو من طقة «المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارة أو الصناعة أو بالمهن الحرة». فيجوز مثلا لوزير سابق أو لرئيس سابق لمجلس النواب أو لعالم من كبار العلماء أن يرشح نفسه (أويسين) لمجلس الشيوخ مهما كان مقدار دخله السنوى أو قيمة الضرائب السنوية التى يدفعها .

(٣) شرط الترشيح (Declaration de Candidature) - تشترط معظم القوانين الانتخابية فيس يريد أن ينتخب للبرلمان أن يرشح نفسه للانتخابات وأن يعلن ذلك رسميا في الوقت الذى يحدده القانون إلى الجهة الإدارية المختصة لقول هذه الترشيحات ، وحينئذ لا يصح انتخاب شخص لم يسبق له القيام باجراءات الترشيح القانونية . وهذه القاعدة ليست مطلقة ولا مطلقة في جميع البلاد . فقانون الانتخاب الفرنسى لم يلزم المرشحين لبيان (عضوية البرلمان) بإعلان ترشيحهم إلا منذ سنة ١٨٨٩ (قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) فقط . حصل في سنة ١٨٧١ في فرنسا عقب الحرب الفرنسية الألمانية أن انتخب المسيو فوازان (Fouassin) النائب العمومى بفرساي لعضوية الجمعية الوطنية (Assemblée Nationale) بدون أن يرشح نفسه وبدون أن يدري شيئا عن أصل هذه الجمعية نظرا لوجوده معتقلا في أحد السجون البروسية . أما منذ سنة ١٨٨٩ فلا يجوز انتخاب شخص لمجلس النواب ما لم يرشح نفسه^(١) ويعلن هذا الترشيح لمديرية (Préfecture) قبل التاريخ المحدد للانتخابات بخمسة أيام على الأقل . وجميع الأصوات التى تعطى لشخص لم يرشح نفسه ترشيحا قانونيا لا قيمة لها ولا يعتد بها .

وفي بعض البلاد يلزم المرشح أثناء عملية الترشيح بأبداع مبلغ معين من المال كضامن يصبح عليه إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحصل على نسبة معينة من الأصوات . والفرض من ذلك أن يكون الترشيح جديا فلا يتقدم للانتخاب ألا من يرجى انتخابه فلا تصعب الأصوات وتثير هدرا . وهذه القاعدة متبعة في إنجلترا .

{1} "Nul ne peut être élu que si l'on a fait une déclaration de candidature"

على كل مرشح لمجلس العموم أيداع مبلغ ١٥٠ جنيه لا يستردها إذا لم يحصل على $\frac{1}{8}$ الأصوات على الأقل . وهي متبعة في مصر منذ قانون عمرة ٤ سنة ١٩٢٤ بالنسبة لجميع أعضاء البرلمان المنتخبين (جميع أعضاء مجلس النواب و $\frac{1}{2}$ أعضاء مجلس الشيوخ) . جاء في المادة ٥٣ من قانون الانتخاب الحالي * يشترط في عضو مجلس النواب . . أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزينة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا مصريًا (خمسون جنيهًا فقط في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالمائة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخابات عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل ويتنص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهال مركز الدوا والجهات التابعة الآن لمصلحة الحدود * . كما ذكرت المادة ٥٥ بالنسبة للشيوخ المنتخبين * يشترط فيمن ينتخب عضوًا في مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه ويودع خزينة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا مصريًا (١٠٠ جنيه فقط في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) . ينخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل ^(١) .

وبينت المواد ٢٧ و ٢٨ إجراءات الترشيح وتتلخص فيما يلي :- ٥- يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوبًا بأبصار إيداع مبلغ ١٥٠ جنيهًا وذلك في مدى ١٠ أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المحدد ليماد الانتخابات وإلا كانت الترشيح باطلا . وتفيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعطى عنها إيصالات . ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ

(١) كان قانون انتخاب رقم ١٩ لسنة ١٩٢٣ يأخذ طريقة التزكية فأشترطى النائب أن يرشحه ٣٠ على الأقل من المندوبين المنتخبين لدائرة انتخابه (مادة ٣١) . كما اشترطت المادة ٩٩ في عضو الشيوخ المنتخب أن يرشحه ٢٠ على الأقل من مندوبى المندوبين (بالنسبة الدرجة الثانية) . ولكن ألغى قانون عمرة ٤ سنة ١٩٢٤ طريقة التزكية العفوية هذه وأستبدلها بالطريقة الحالية فالمرشح هو الذى يرشح نفسه بدون حاجة إلى تزكية الآخرين لصحة الترشيح .

في مقر دائرة الانتخاب وجميع الموائر الفرعية في الثلاثة أيام التالية لانتها مدة الترشيح ويبقى هذا الكشف مبروراً مدة خمسة أيام ولكل من أهمل إدراج اسمه في الكشف أن يطلب إدراجه من المدير أو المحافظ في الحجة أيام المد كورة . وذكرت المادة ٢٦ أنه لا يجوز للموظف من المرشحين أن يرشح نفسه في دائرة عمله الخاصة وأستنت من ذلك السد والمناج .

وفي بعض البلاد لا يجوز للمرشح أن يرشح نفسه إلا في دائرة انتخابية واحدة (فرنسا منذ قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) - وأنتقد كثيرون هذا القيد مطالبين بالسماح للمرشح بترشيح نفسه في دائرتين أو ثلاث حتى يكون مجال النجاح أمامه أوسع ، وهو الحل الذي أقرته قوانين الانتخاب المصرية الخامسة منذ سنة ١٩٢٣ : قانون غرة ١١ لسنة ١٩٢٣ (المعدل بقانون غرة ٤ لسنة ١٩٢٤) مادة ٣٣ ، وقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ مادة ٢٩ ، وقانون الانتخاب الحالي مادة ٢٥ : « لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتين انتخاب » . وقد رتب قانون الانتخاب سنة ١٩٣٠ (مادة ٢٩) على مخالفة ذلك بطلان جميع الترشيحات « لا يجوز ترشيح أحد في أكثر من دائرتين انتخاب ولا في مديريتين أو محافظتين أو مديرية ومحافظة وإلا كانت كل الترشيحات باطلة » . أما قانون الانتخاب الحالي (مادة ٢٩) كقانون غرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل في سنة ١٩٢٤ فينص فقط على أنه : إذا ظهر أن أحداً رشح نفسه في أكثر من دائرتين غير في أي اثنين منها يريد بقاء ترشيحه فإن لم يبد رأيه في الحجة الأيام التالية لمرض الكشف اعتبر مرشحاً في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه فيها أولاً . ولكن إذا أنتخب المرشح في الدائرتين وجب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بتأنيه أيام أن يقرر في المجلس التابع له أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . فإذا لم يقرر في المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التي يكون عليها انتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ قانون انتخاب) . فالقاعدة إذن عندنا أن عضو البرلمان له أن يرشح نفسه في دائرتين ولكنه لا ينوب إلا عن دائرة واحدة .

(٤) شرط الإقامة في الجهة أو في الدائرة الانتخابية (غير معمول به في مصر الآن) : - تشترط بعض الدول أن يكون المرشح مقياً في الدائرة التي يرشح نفسه عنها أو على الأقل في المديرية أو المقاطعة التابعة إليها هذه الدائرة . والفكرة أن الشخص المقيم في الجهة التي ينوب عنها يكون أكثر اطلاعاً على حاجاتها وأهملتها بثبوتها من لا يمت إليها بصلة . وشرط إقامة النائب في دائرة الانتخاب كان مطبقاً قديماً في أسكتلندا وبعد ذلك أهل ثم ألغى . ولكنه لا يزال متبعاً في الولايات المتحدة الأمريكية . فيلزم في النائب أن يكون مقياً في الولاية التي ينتخب عنها ، ولكن أقالته في دائرة الانتخاب ضماً ليست شرطاً قانونياً وأن كانت مرعية في الواقع . وفي فرنسا كما هو الحال في إنجلترا في الوقت الحاضر لا يشترط أية رابطة بين عضو البرلمان (نائب أو شيخ) والدائرة التي يرشح نفسه عنها . وفي مصر اشترط قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ في عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ المنتخب أن يكون اسمه مقيداً بمجدول الانتخاب في المديرية أو المحافظة التي ينتخب فيها (مواد ٣١ و ٦٦) . وأحفظ بهذا الشرط المرسوم بقانون الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ في عهد زبور باشا (لم يطبق) . وتشدد قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ فحتم أن يكون اسم المرشح مدرجاً منذ سنتين على الأقل بمجدول الانتخاب في المديرية أو المحافظة التي ينتخب فيها^(١) . أما قانون انتخاب نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وقانون الانتخاب الحالي فأنهما لا يشترطان

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ : « وترى الوزارة أن تشترط في العضو عدا شرط الس المعروف وأحسان القراءة والكتابة شروط أخرى ليس فيها على أي حال أي شرط مالي خاص وبما يستحق الإشارة إليه من هذه الشروط شرط القيد سنتين في جدول انتخاب المديرية أو المحافظة التي يتقدم فيها المرشح . وقد كان القيد في الجدول شرطاً مطلوباً في قانون سنة ١٩٢٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ على أنه كان بلا مده معينة مرسومة تحقياً لحكمة اشتراطه وللدلالة على جدية اتصال المرشح بموطن الإقامة الذي أنخذه أو بموطنه المختار أن تشترط للقيد مدة لها تلك الدلالة (مدة سنتين) . ووضع حكم وقفي يبيح أن يحسب في الانتخابات للبرلمان الجديد ما كان للمرشح من قيد في الجداول القديمة . »

ارتباط المرشح بالدائرة التي يرشح نفسه عنها أو بالجهة التي ينتخب فيها ، ونصا فقط على أن يكون أسم عضو مجلس النواب أو عضو الشيوخ المنتخب « مدرجا بأحد جداول الانتخاب » بأى جهة من جهات القطر (مواد ٢٣ و ٥٥ من القانون الحالى) . وعليه يصح لشخص مدرج اسمه فى أحد جداول انتخاب محافظة الاسكندرية أن يرشح نفسه عن مركز المر بأقصى الصعيد .

ويتخذ بعض الكتاب اشتراط اقامة المرشح فى دائرة الانتخاب أو فى الجهة التى يرشح نفسه عنها : ١) فقد أثبتت التجربة على قولهم أن الدوائر يمكن أن تمثل تمثيلا أتم وأولى بأشخاص من ذوى الكفاءة ممن لا يمتنون الى هذه الدائرة بصفة : ٢) وترك المرشح حراً فى ترشيح نفسه عن أى دائرة من دوائر القطر بحسب التائب من صخط ناحيه فلا يعتبر نفسه خادما دائرة بذاتها وهذا أكثر اتفاقا مع المبدأ المصوص عليه فى جميع الدساتير البايبة بالمصرية : « عضو البرلمان يمثل الأمة كلها لا دأرته وحدها » ٣) شرط الإقامة قد يؤدى إلى أن يفوز فى الانتخابات أشخاص من المرتبة الثانية لمصادفة حل بعض الدوائر من رجال فى المرتبة الأولى ومن جهة أخرى يحول بين كثير من الأكفاء والبرلمان إذ قد يكون عدد الأكفاء المقبين فى دائرة من الدوائر الراغبين فى ترشيح أنفسهم عنها أكبر مما ينحصره القانون لتمثيل هذه الدائرة فلا يستطيعون النيابة عن دائرتهم ولا ترشيح أنفسهم فى دوائر أخرى فيما ينتخب فى الدوائر المذكورة أشخاص ممن هم دونهم كفاءة .

٥) ضرورة الحصول على أغلبية الأصوات فى الدائرة : الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية — لا يفوز فى الانتخابات وبمضوية البرلمان إلا المرشح الذى يحصل على أغلبية الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة الانتخابية . فالعبرة إذن ليست بعدد الناخبين المقيدى فى الدائرة (*électeurs inscrits*) بل بعدد من يشترك منهم فعلا فى الانتخابات (*Votants*) بعد طرح الأصوات التى تقرر لجنة الانتخاب عدم صحتها ، كالتى تثبت على ورقة غير التى سلمت لناخب من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب الذى أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو إشارة قد تدل

عليه إلح . فإذا كان عدد الناخبين المقدين في دائرة انتخابية ١٣٠ فاجبا أشرك منهم في الانتخابات ٩١٠ وقررت اللجنة بطلان عشرة أصوات لسبب من الأسباب المتقدمة فإن عدد الأصوات الصحيحة (Votes exprimées) هو مائة (١٠٠) فقط وهو العدد الذي يراعى لحساب الأغلبية .

ومضى البلاد كأنجلترا تكتفي بالأغلبية النسبية (Majorité relative) والبعض الآخر كفرنسا ومصر تشترط الأغلبية المطلقة (Majorité absolue) في أول دور على الأقل (Premier tour) . والمقصود بالأغلبية النسبية أن يحصل المرشح على عدد من الأصوات أكثر من أي مرشح آخر في الدائرة ، وبالأغلبية المطلقة أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التي أعطيت ^(١) . فإذا كان عدد الأصوات مائة صوتاً وهناك ثلاث مرشحين حصل الأول على ٤٠ صوتاً والثاني على ٣٥ والثالث على ٢٥ فإن المرشح الأول يفوز في إنجلترا لتفوقه على كل من منافسيه ولكنه لا يفوز في مصر أو في فرنسا لأنه يشترط في المرشح حينئذ أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت أي أكثر من نصفها والأغلبية المطلقة في المثال المتقدم ٥١ صوتاً (عدد الأصوات الصحيحة مائة نصفها ٥٠ فالأغلبية المطلقة ٥١) . ولكن إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في أول مرة يعاد الانتخاب ثانية ويكتفي حينئذ بالأغلبية النسبية ^(٢) .

(١) يقولون عادة أن الأغلبية المطلقة هي عبارة عن نصف عدد الأصوات رائداً واحداً وهذا خطأ ويكفي القول إنها أكثر من نصف عدد الأصوات . فإذا كان عدد الأصوات ٩٧ صوتاً مثلاً فالأغلبية المطلقة ٩ مع أن نصف الـ ٩٧ صوتاً رائداً واحد هو ٩ ١/٢ .

(٢) في فرنسا لانتخاب أعضاء مجلس النواب تكفي الأغلبية النسبية في ^(٣) مرة (Deuxième tour de scrutin) أما بالنسبة للمرشحين لعصوية مجلس الشيوخ فلا يعدل عن الأغلبية المطلقة إلا في ثالث مرة . فإذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة في أول مرة يعاد الانتخاب مرة ثانية وثالثة وفي هذه المرة الأخيرة فقط يكتفي بالأغلبية النسبية ، ولكن يحذف من ذلك أن الاقتراع في المرات الثلاثة يحصل في نفس اليوم فلا تتأخر الانتخابات .

فتمن المادة ٤٧ من قانون الانتخاب المصري مثلاً على ما يأتي : « ينتخب عضو مجلس النواب (أو الشيوخ) بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت - فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب في مدة خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فإذا تساوى معها أو مع أحدها واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين أشترك معها في المرة الثانية - وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت فإذا حصل أكثر من المرشحين على أصوات متساوية أقرعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تخبه القرعة » . وبلاحظ أنه لا يعاد الانتخاب إلا فقط بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ومن تساوى معها أو مع أحدها (١) « فلا يسمح في حالة إعادة الانتخاب بدخول مرشحين جدد . ويعطى للأعضاء الذين أنتخبوا شهادة بانتخابهم (مادة ٢٩ قانون انتخاب) .

مادة المرشح الوحيد : فوز به بمصوية البرلمان بدور انتخابات (أنكلترا مصر) :- يحصل أن تنتهي مواعيد الترشيح للانتخابات بدون أن يتقدم للبيان عن الدائرة إلا مرشح واحد، أو يتقدم عدة مرشحين ثم يتنازل معظمهم بحيث لا يبقى إلا مرشح واحد فما هو الحل ؟

اختلفت الحلول . ففي فرنسا لا بد من عمل انتخابات في جميع الأحوال حتى لو لم يكن هناك إلا مرشح واحد لأنه لا يكفي في المرشح هناك أن يحصل على الأغلبية (المطلقة في أول مرة والنسبية في ثاني مرة) حتى يفوز بمصوية البرلمان عن هذه الدائرة ، بل يجب أيضاً أن يكون عدد الأصوات التي حصل عليها تعادل $\frac{1}{2}$ عدد

(١) فإذا كان عدد الأصوات الصحيحة ٩٠٠ والمرشحين ثلاثة وحصل الأول على أربعين صوتاً والثاني على ٣٥ والثالث على ٢٥ فلا يعاد الانتخاب إلا بين الأول والثاني فقط . أما إذا كانت الأصوات التي حصل عليها كل منهم في أول مرة ٤٠ و ٣٠ و ٣٠ فيعاد الانتخاب بين الثلاثة لأن الثالث يتساوى مع الثاني في الأصوات هذا ويطلق في فرنسا على عملية إعادة الانتخاب مرة ثالثة أو ثالثة لعدم حصول أحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة في المرات الأولى عارده Scrutin de Ballotage .

أصوات الناجحين المقيدون في الدائرة على الأقل ، ولا يمكن التحقق من ذلك إلا بأجراء الانتخابات . وقد أخذ قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا بحل شيه بما تقدم ^(١) . أما قانون الانتخاب الحالي كقانون انتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فإنه ينص على ما يأتي : « إذا ظهر أنه لم يتقدم في دائرة انتخابية أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح بعد أعضاء المياد المتقدم ذكره (مياد الترشيح) وبلا حاجة لتولي إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه » . ففي انتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦ فاز عدد كبير من النواب والشيوخ عندنا بالترشيح لعدم وجود منافسين لهم في دوائرهم . ونفس الطريقة متبعة في أسكترا فلا تجري انتخابات إلا إذا وجد أكثر من مرشح واحد في الدائرة فإذا لم يتقدم عنها إلا مرشح واحد فاز بدون حاجة لانتخابات ففي انتخابات سنة ١٩٢٤ الانجليزية مثلاً كان عدد الذين دخلوا مجلس العموم بدون عملية الانتخاب لعدم وجود مناس لهم في دوائرهم ٦٩ عضواً .

٦- حرص الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة :- هذه قاعدة مقررة في جميع البلاد البايية . والحكمة في منع الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة حكومية ذات مرتبة هي تحقيق مبدأ فصل السلطات وأن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية (الموظفين) ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يصف ما لهذه من حق المراقبة على تلك (كيف يمكن لبرلمان مكون من مديرين ووكلاء مديريات أن يراقب ودير الداخلية ؟) وبناء ما تنصبه الوظائف الحكومية من وحب طاعة الرؤساء ، أخف

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ ، وقد دلت التجارب على أنه ليس من المصلحة أن يستحق عن إجراءات الانتخاب حيث لا يكون في الدائرة غير مرشح واحد وأذا كان لا يتوقع صل انتخاب في هذه الظروف فيجب على الأقل أن يبين بصورة واضحة أن المرشح بلقي تأييداً حقيقياً . ولذا نصت المادة ٥٢ من قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ على أنه : « إذا لم يكن في الدائرة إلا مرشح واحد وحصل هذا المرشح في الانتخاب على ربع أصوات المدوين في الدائرة أعلن انتخابه وإذا لم يحصل على هذا العدد حدد مياد جديد لانتخابات ثانية فإذا ظل المرشح الأول وحيداً أعلن وزير الداخلية انتخابه بلا حاجة لمباشرة إجراءات الانتخابات » .

إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهم أمثياراً على غيرهم أثناء الانتخابات ويجدها. ولكن عدم الجمع (L'incompatibilité) ليس معناه حرمان الموظفين من ترشيح أنفسهم للبرلمان^(١) بل يستلزم فقط تخليهم عن الوظيفة إذا تمحوا في الانتخابات وقبلوا النيابة عن الأمة . وكذلك الحال إذا عين أحد أعضاء البرلمان في وظيفة من الوظائف (فيما عدا المراكز الوزارية أو وكالات الوزارات البرلمانية) فإنه إذا قبل هذا التعيين وجب عليه التخلي عن عضويته في البرلمان وحيداً تخلو دائرته الانتخابية ويجب إجراء انتخابات جديدة فيها لانتخاب نائب آخر .

وقد قرر قاعدة عدم الجمع قانون الانتخاب المصري الحالي مواد ٦٠ و ٦١ فنكتفي بذكرها :

مادة ٦٠ - « لا يجمع بين عضوية أي المجلس ونولي الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل في ذلك كل موظف ومستخدمي مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفي وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمدة ويسقى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع - وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات »^(٢).

مادة ٦١ - « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم في المادة السابقة وكل عضو مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات أختب أو عين في أحد المجلسين ينبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يثاقل في الثياب أيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية ويعطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حقه في المعاش أو المكافأة على حسب

(١) على شرط أن يرشحوا أنفسهم في غير دوائر عملهم الخاصة (مادة ٢٦ قانون انتخاب مصري) لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويسقى من ذلك العمدة وللشايخ .

(٢) معدلة بالقانون رقم ٥٢ سنة ١٩٣٦ الذي أشار لأول مرة إلى وكلاء الوزارات البرلمانيين .

الأحوال . وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها في المادة المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديرية أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو صيرورة انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه حل المحل الذي كان يشغله . »

الفصل السادس

الحكومة ذات النظام الرئيسى وحكومة الجمعية والحكومة البرلمانية

سندرس في هذا الفصل الأشكال الثلاثة الآتية للحكومات . ١ - النظام الرئيسى . ٢ - حكومة الجمعية النيابية . ٣ - الحكومة أو النظام البرلماني . وهذه الأشكال الثلاثة ما هي إلا حلول مختلفة لمسألة واحدة ، مسألة تحديد علاقة الحكومة بالبرلمان ، أو بصراحة أخرى تنظيم علاقات السلطين التنفيذية والتشريعية بينهما . فأذا نظرنا إلى دساتير البلاد المختلفة وجدنا أن هناك حلولاً ثلاثة للحل الأول - فصل السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضها إلى أقصى حد ممكن (Système de la separation des pouvoirs) . وقد أخذ بهذا الحل على الخصوص واضعوا دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة الفرنسيين تحت تأثير نظرية مونتسكيو وعوامل أخرى (كالرغبة في سنة ١٧٩١ في الحد من سلطة الملك ، تأثير الثورة الأمريكية والدستور الأمريكي الخ .) وأهم مثل في لوقت الحاضر لنظام الحكم المبني على فصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضها فصلاً تاماً أو شبه تام - نظرياً على الأقل - هو النظام الرئيسى (Régime présidentiel) المطلق في الولايات المتحدة الأمريكية والسائد في معظم جمهوريات أمريكا اللاتينية .

الحل الثاني - خلط أو جمع السلطين التشريعية والتنفيذية في يد واحدة (Système de la Confusion des pouvoirs). فإذا اجتمعت السلطان في يد فرد واحد كان النظام فردياً كما هو الحال في الملكية المطلقة (Monarchie absolue) أو الدول الديكتاتورية . وقد سبق الكلام عن ذلك . أما إذا انحصرت السلطان المذكورتان (التشريعية والتنفيذية) في الجمعية التشريعية أو المجلس النيابي فإن النظام يعرف حينئذ بنظام حكومة الجمعية النيابية (Gouvernement d'Assemblée) إشارة إلى أن الجمعية النيابية أو المجلس النيابي هو الذي يسود ويحكم . وهذا لا يمنع من وجود هيئة تنفيذية بجانب الجمعية النيابية أو المجلس النيابي ، ولكن الهيئة التنفيذية في هذه الحالة تكون خاضعة خضوعاً تاماً لهيئة النيابية وتابعة لها .

الحل الثالث - وسط بين الحلين السابقين هو لا يفصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما كما يفصل النظام الرئيسى ولا يخلطهما ببعضهما كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية بل ينظم علاقة هاتين السلطين على أساس التعاون المشترك ، والتضامن في العمل سوياً ، وتوازن القوى بينهما (Système de collaboration des pouvoirs). أى أن يكون لكل من السلطين من الحقوق ما يسمح لها بأيقاف السلطة الأخرى عند حدها إذا حاولت أن تتجاوز هذا الحد . وأصدق مثل على ذلك النظام البرلماني الذي نشأ في إنجلترا وأحدثه عنها بلاد عديدة . في هذا النظام - كما سنرى - الوزراء الذين يستملون حقوق السلطة التنفيذية هم في الوقت نفسه زعماء حزب الأغلبية البرلمانية . الحكومة تشترك مع البرلمان في الوظيفة التشريعية ، والبرلمان يراقب كفية قيامها بوظيفتها التنفيذية . لها حله قبل انتهاء الفصل التشريعي ، وله إسقاطها بالأقتراع على عدم الثقة بها ^(١) .

يلاحظ مما تقدم أن المحور الذي تدور حوله هذه الأشكال الثلاثة للحكومات

(١) هذه على الأقل هي سمات النظام البرلماني في أصله وبصرف النظر عن التعديلات أو المسح الذي أدخله عليه بعض الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى .

هو مبدأ فصل السلطات ، فبعضها - النظام الرئيسى - يطبقه الى أقصى حد مستطاع ؛ وبعضها - نظام حكوم الجمعية - يخالفه ويخلط بين سلطتى التشريع والتنفيذ ؛ وأخيراً لا يأخذ به النظام البرلمانى إلا بقدر مقبول ^(١) . ولما سنتكلم أولاً بأحتصار عن مبدأ فصل السلطات قبل الكلام عن كل نوع من الأشكال الثلاثة المتقدمة .

مبدأ فصل السلطات : أصبحت نظرية فصل السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأسم مونتسكيو ولوأن الفيلسوف الإنكليزى لوك Locke هو أول الكتاب المصريين الذين لفتوا الأنظار اليها فى كتابه (الحكومة المدنية) الذى وضعه غذاة ثورة سنة ١٦٨٨ ، وترجم لغة الفرنسية لأول مرة فى سنة ١٧٠٠ . قسم لوك سلطات الدولة الى أربع : التشريعية وهى أهمها فى نظره ، ولما ذكرها فى المقام الأول . والتنفيذية وهى خاضعة للاولى . والسلطة الاتحادية (Pouvoir fédératif) وهى التى يدها تقرر أمر السلم والحرب وعقد المعاهدات أى المختصة بالملاقات الخارجية . وأخيراً (Prerogative) وهى مجموع الحقوق الأخرى والأختيارات التى كانت للملك فى ذلك الوقت . أما السلطة القضائية فلم يعدها لوك كسلطة منفصلة وإنما عدها تامة للسلطة التشريعية . وقد نصح لوك بفصل السلطين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما ولكه قرر على العكس من ذلك جمع السلطين التنفيذية ولا اتحادية فى يد واحدة . وكان لوك فى بطنه هذا متأثراً بالدستور الإنكليزى فإنه رأى فى إنكلترا أن السلطة التنفيذية منفصلة عن السلطة التشريعية وإن لم يكن ذلك على التمام ، لا شراك الملك فى وضع القوانين ، ووجوب تصديقه عليها . وفيها رأى أيضاً أن ما يسميه السلطة الاتحادية (إدارة الشئون الخارجية) والسلطة التنفيذية متحدتان فى يد الملك . كذلك لاحظ فى إنكلترا أن السلطة القضائية مندمجة لخدمها فى السلطة التشريعية لأحتفاظ البرلمان الإنكليزى (مجلس اللوردات) بأحتصاصات قضائية واسعة . ولم يشتهر مبدأ فصل السلطات إلا بعد أن وضعه مونتسكيو بشكل

(١) قانون اسميى (Eléments de dr Constitutionnel) جزء ١ ص ٥٢٤ طبعة ١٨٠٨

"le gouvernement parlementaire atténue la separation des pouvoirs mais la maintient cependant".

جديد في كتابه «روح الشرائع أو القوانين» الذي ظهر في سنة ١٧٤٨ (الباب الحادي عشر الفصل السادس الخامس بدستور إنجلترا). لم يكتف مونتسكيو بتقسيم وظائف الدولة الى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهو تقسيم يختلف كما نرى عن تقسيم لوك، بل قال أيضاً بضرورة توزيع هذه الوظائف على أشخاص مختلفة أو هيئات مستقلة بعضها عن بعض. لماذا؟ أولاً - لأن جمع هذه الوظائف الثلاث في شخص واحد أو في جمعية واحدة يؤدي حتماً الى الاستبداد. «لا يستقر شيء إذا كان الشخص الواحد أو الهيئة الواحدة تمارس هذه السلطات الثلاث: سلطة سن القوانين، وسلطة تنفيذ القرارات العامة، وسلطة الحكم في الجرائم والفصل في الخصومات بين الأفراد»^(١). ومن المشاهد من قديم الزمان أن كل ذي سلطة يحيل إلى أسامة استمالها. «فلكي لا يسيء أحد استعمال سلطته يجب أن تنظم الأمور بحيث توفد كل سلطة السلطة الأخرى عند حدها»^(٢).

وثانياً - أعتقد مونتسكيو أنه وحده في الدستور الانكليزي مبدأ فصل السلطات كما تكلم عنه. وقدم نظريته على أنها وليده الملاحظة لا وليده التفكير النظري وكنيجة لمقارنة بين النظامين الفرنسي والانكليزي في منتصف القرن التاسع عشر. ففي فرنسا كانت السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد الملك، بينما كانت هذه السلطات في أمكنة موزعة بين الملك والبرلمان والمحاكم. ولكن أنتقده بعض الكتاب ومنهم الكاتب الانكليزي الكبير ماکولي (Macaulay) لأنه في نظرم اخطأ في وصف الدستور الانكليزي ولم يصوره على حقيقته.

فالدستور الانكليزي ليس مؤسسا على فصل السلطات بل على تعاونها وخصوصاً

(١) "Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers" *Esprit des lois*, Livre XI, Ch. VI

(٢) "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par les dispositions naturelles des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (*Esprit des lois* Ch. IV)

على التعاون الوثيق بين السلطين التنفيذية والتشريعية الناشئ عن قيام النظام البرلماني. ولكن يشع لموتسكيو أن الحكومة البرلمانية لم تكن أستمرت مد في أنكلترا في منتصف القرن الثامن عشر وقت أن وضع موتسكيو كتابه في سنة ١٧٤٨. ومن جهة أخرى لم يقل موتسكيو بفصل السلطات فصلاً تاماً مطلقاً كما يعتد البعض ^(١) وكما حققته بعض الدساتير فيما بعد معالاة منها في تطبيق هذا المبدأ، بل قرر أنه من الضروري أن يكون للسلطة التنفيذية الاشتراك في التشريع لا عن طريق التقرير (Paculté de statuer) بل عن طريق وقف القوانين الصادرة من السلطة التشريعية (Paculté d'empêcher) وهو ما يعبر عنه الآن بحق الفيتو - حتى تستطيع الدفاع عن نفسها ضد طغيان هذه السلطة الأخيرة. كما قرر أن السلطات الثلاثة بالرغم من فصلها متبجد نفسها بحكم الضرورة مضطرة للتضامر مع (Seront obligées d'aller de concert). وهذا أعراف منه بأن الفصل التام مستحيل التحقيق عملياً. ومهما كانت الأمر قد كان لأفكار موتسكيو تأثير كبير على دساتير الولايات الأمريكية التي أستقلت عن أنكلترا في أواخر القرن الثامن عشر. فأحدث مبدأ فصل السلطات فصلاً تاماً منذ سنة ١٧٨٠ دساتير ماساشوسيت وميريلاند ونيوهمبشير كما أخذ به دستور الولايات المتحدة فبه الصادر في سنة ١٧٨٧. فتكلم في مصوله الأولى الثلاث عن السلطة التشريعية ثم عن السلطة التنفيذية ثم السلطة القضائية، وحمل كلا من هذه السلطات الثلاث مستقلاً عن السلطين الآخرتين. وقد ظهرت الروح التي أملت على الدستور المذكور هذا الحل في المقالات التي نشرها ثلاثة من المشرعين الذين أشتركوا في وضعه وهم هاملتون وجاى وماديسون (Hamilton, Jay Madison) جاء فيها أن وضع جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية في يد هيئة واحدة هو الاستبداد عينه سواء كانت هذه الهيئة مكونة

(١) في الواقع أحلف الكتاب في شرح نظرية موتسكيو أطر في هذا الشأن

بحسب الأستاذ -

Marcel de la Bigne de Villeneuve, La fin du principe de séparation des pouvoirs, Paris, 1984

من فرد واحد أو من أفراد قليلين أو عديدين وسواء ، كان اختيارهم بالوراثة أو بالتعيين أو بالأنتخاب (١) .

وقد أخذ بهذا المبدأ أيضاً رجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ . فجاء في إعلان حقوق الإنسان مادة ١٦ هذه العبارة : « أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها » (٢) . ونص على مثل ذلك في إعلان الحقوق المنصود لدستور السنة الثالثة (مادة ٣٣) . كما نص دستور سنة ١٨٤٨ (مادة ١٩) على أن « فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة » (٣) . وطبق دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة مبدأ فصل السلطات إلى أقصى حد . وهذا المبدأ هو الأساس الذي تقوم عليه جميع الحكومات ذات النظام الرئاسي .

الفرع الأول

النظام الرئاسي

LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL

هذا النوع من الحكومات لا يوجد إلا في الجمهوريات وهو منتشر على الخصوص في القارة الأمريكية ويتميز عن غيره بمحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) ، وخصوص الوزراء له وحده خضوعاً تاماً واستقلالاً عن البرلمان ، وفصل السلطين التنفيذية والتشريعية إلى أقصى حد ممكن

(١) جمعت هذه المقالات في كتاب ترجم إلى اللغة الفرنسية سنة ١٩٠٢ بعنوان

« Le Fédéraliste » .

(٢) Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

(٣) La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre".

(قول إلى أقصى حد ممكن ولا قول فصلاً تاماً لأن الفصل التام لا يمكن تطبيقه عملياً) . وأم مثل النظام الرئيسي دستور الولايات المتحدة - أطول الدساتير المكتوبة عمراً (١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧) - وعنه أخذت معظم دساتير جمهوريات أمريكا اللاتينية . وذلك ذاع النظام الرئيسي في هذه القارة .

(١) النظام الرئيسي في الولايات المتحدة : - نجد في دستور الولايات المتحدة الأركان الثلاثة الساخنة التي يتميز بها النظام الرئيسي عن غيره من النظم وحسباً عن النظام البرلماني الذي سندرسه فيما بعد وهي : (١) حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة الممين بالانتخاب . (٢) خضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الدولة المنتخب وحده . (٣) فصل السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما إلى حد كبير .

١ - مصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة الممين بالانتخاب : في الدول ذات النظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية من عنصرين أساسيين رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية وهو صاحب السلطة إسمياً، والوزارة وهي التي تقوم فعلاً باستعمال هذه السلطة. إذ القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة البرلماني لا يستعمل سلطته إلا بواسطة وزرائه . أما في النظام الرئيسي فهذا الأزدواج غير موجود . يوجد بلا شك في جميع الدول ذات النظام الرئيسي وزراء عديدون بجانب رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) لمعاونته ، ولكن صاحب السلطة التنفيذية قانوناً وفعلاً هو هذا الأخير ، وما الوزراء إلا مساعده المفضلون لأرادته . فالسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة ممثلة ومركزة في شخص رئيس الجمهورية^(١) وهو في الواقع رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً لأنه يجمع بين اختصاص الوظيفتين . في سنة ١٩١٩ حينما انعقد مؤتمر فرساي بعد الحرب العظمى كانت يرأس مندوبي كل دولة من دول الحلفاء رئيس حكومتها (رئيس الوزارة) ، كلبسو عن فرنسا ، لويد جورج عن إنكلترا ، أورلندو

(١) أطر مع ذلك ما سقوله عن مشاركة مجلس الشيوخ الأمريكي لرئيس الجمهورية في بعض الاختصاصات الهامة .

(Orlando) عن إيطاليا، أما رئيس الوفد الأمريكي فكان الرئيس ولن نفسه رئيس الجمهورية . ورئيس الولايات المتحدة كما نعلم منتخب من الشعب على درجتين . فناخبو المرحلة الأولى (Voters) ينتخبون ناخبين الرئيس (Electors) ، ولكن أصبح انتخاب المرحلة الثانية صورياً^(١) في الواقع . وأنتخابه بواسطة الشعب وعدم حضوره للبرلمان يكسبه قوة وسلطة وفرداً لا يتبع بها الملوك المتوحون ولا رؤساء الوزراء البرلمانيون . ونظراً لوحود حزبين كبيرين منظمين في الولايات المتحدة : الجمهوري (Parti Républicain) والديموقراطي (Parti Démocrate) فأر رئيس الجمهورية يكون تارة من الحزب الجمهوري وأخرى من الحزب الديموقراطي تبعاً لنتيجة انتخابات الرئاسة . فمن سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٢١ أي لمدة ثمان سنوات تولى الرئاسة وودرو ويلسون وهو من الحزب الديموقراطي . ومن سنة ١٩٢١ إلى سنة ١٩٣٣ كان الفوز حليف الحزب الجمهوري فأنتخب للرئاسة في هذه المرة وارن هاردينج (سنة ١٩٢١ - ١٩٢٣) وكوليدج (١٩٢٣-١٩٢٩) وهربرت كلارك هووفر (١٩٢٩-١٩٣٣) وكلهم من الحزب الجمهوري. ثم أخذ الحزب ينضم من جديد للديموقراطيين في انتخابات نوفمبر سنة ١٩٣٢ - يناير سنة ١٩٣٣ انتصر فرانكلين ديبلانو وورقعت مرشح الحزب الديموقراطي بأغلبية ٤٧٢ صوتاً ضد هربرت هووفر مرشح الحزب الجمهوري الذي

(١) في الوقت الذي ينتخب فيه المدعوون (ناخبو الدرجة الثانية) رئيس الولايات المتحدة ينتخبون أيضاً نائب أو وكيل الرئيس (Vice-Président) ووظيفته الحلول محل الرئيس إذا لم يتمكن هذا من إتمام مدة رئاسته لسبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة مثلاً، وحينئذ تنعم نائب أو وكيل الرئيس المدة الباقية من الرئاسة فهي مارس سنة ١٩٢١ تولى الرئاسة وارن هاردينج لكنه تولى سنة ١٩٢٣ وكانت رئاسته تنتهي قانوناً في ٤ مارس سنة ١٩٢٤ محل محله نائب الرئيس المستر كوليدج إلى انتهاء هذه المدة ثم أعيد انتخابه للرئاسة وبقى فيها إلى ٤ مارس سنة ١٩٢٩ . ولكن في الظروف العادية قد لا يكون لنائب الرئيس عمل يذكر لذلك هو الدستور على توليه رئاسة مجلس الشيوخ . فمجلس الشيوخ يحكم الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية هو نائب رئيس الجمهورية .

حصل على ٥٩ صوتاً فقط^(١) وبناء عليه لم تتجدد رئاسة هذا الأخير وبدأت رئاسة
حلفه في ٤ مارس سنة ١٩٣٣ . وفي الانتخابات الأخيرة (نوفمبر سنة ١٩٣٦ - يناير
سنة ١٩٣٧) فاز الرئيس روزفلت للمرة الثانية على مرشح الحزب الجمهوري لاندون
(London) فوراً كجراً إذ استولى على نتيجة الأصوات في ٤٦ ولاية من أصل ٤٨
ولم يترك لحلفه إلا ولايتين فقط . وبمثل هذه الانتصارات والزيادة المستمرة في
عدد النواب والشيوخ من الحزب الديمقراطي في فوس الديمقراطيي أملاً كبيراً في
حكم البلاد مدة طويلة (١٢ سنة أخرى على الأقل حسب تقدير البعض) وحلهم
على وضع خطط اقتصادية واجتماعية واسعة النطاق كما شجعت الرئيس روزفلت على
المضي في مشروعاته المظلمة إلى أبعد حد ممكن ولو اضطرنه الحالة إلى تعديل الدستور
وتغيير نظام المحاكم الاتحادية وخصوصاً المحكمة العليا التي كانت سبباً في تعطيل كثير
من مشروعاته الاقتصادية أذ قضت بعدم دستوريته كما رأينا في موضع آخر .

والمرشح الذي يوزن نفوذ سياسة الحرب الذي يفتى اليه . ولكن في الواقع
يمنع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة بسلطة كبيرة في تكليف هذه السياسة
وتنفيذها أذ هو رئيس الحزب الظاهر طول مدة بقائه في رئاسة الجمهورية أي لمدة
أربعة أو ثمانية أعوام أذا جدد انتخابه . ولا يتجدد انتخاب رئيس الجمهورية كما نعلم
أكثر من مرة واحدة وهي عادة منبذة ومحترمة منذ عهد أول رئيس للجمهورية

(١) هذه الأصوات هي أصوات المتدوين أي ناخبى الدرجة الثانية (Electors)
أما عدد أصوات ناخبى الدرجة الأولى (voters) التي حصل عليها كل حزب في نوفمبر
سنة ١٩٣٢ هي ٢٢٠٨٢٩٠٨٥٥ صوتاً للحزب الديمقراطي (روزفلت) ضد
١٥٠٧٦٩٠٨٤٩ صوتاً للحزب الجمهوري (هوفر) وحصل المستر توماس مرشح
الحزب الاشتراكي الذي يرداد بسرعة مذهشة في أمريكا الآن على ٨٨٤٠١٧ صوتاً .
ونلاحظ ان انتخاب أول درجة يقع دائماً كل أربع سنوات في شهر نوفمبر وانتخابات
ثاني درجة في شهر يناير الذي يليه ولا يولى الرئيس الجديد الرئاسة الا في ٤ مارس
الواقع بعد الانتخابات ولكن عدل هذا التاريخ أجبراً وأصبحت مدة الرئاسة تبدأ في
٢٠ يناير بعد تمام الانتخابات . وعلى ذلك بدأت رئاسة فرانكلان روزفلت الثانية في ٢٠
يناير سنة ١٩٣٧ (بدلاً من مارس) وتنتهى في ٢٠ يناير سنة ١٩٤١ .

الأمريكية جورج واشنطن وأن لم ينص عليها صراحة في صلب الدستور^(١) فالخطة أو السياسة التي يتبعها رئيس الجمهورية هي إلى حد كبير خطته أو سياسته الشخصية وتحمل طابعه الخاص خصوصاً إذا كان الرئيس من الشخصيات القلة كروودرو ولسن أو فرانكلين روزفلت^(٢).

٢- **موضوع الوزراء**، **موضوعاً تاماً للرئيس الجمهورية ومعه** : - أما الوزراء ويطلقون عليهم في الولايات المتحدة لقب *سكرتيرين* *Secrétaires* هم خاضعون خضوعاً تاماً لرئيس الولايات المتحدة وينفذون عنه سلطتهم واحتصاصاتهم فليست لهم سياسة خاصة بل ينفذون سياسة الرئيس وله أن يجبرهم على ذلك . فقد عزل الرئيس جاكسون (١٨٢٩-١٨٣٧) وزيرين للمالية حتى وجد الوزير (السكرتير) الذي قبل أن ينفذ سياسته . وحدث حينما كان الرئيس ولسن مريضاً في أواخر رئاسته أن حاول سكرتير الخارجية في ذلك الوقت المستر لاننج *Langg* جمع زملائه الوزراء للاتفاق معهم على خطة عامة للعمل فلم يكبد الرئيس ولسن بسوء صحته حتى كتب له « اني أعزك لأنك حاولت أن تطبق سياسة غير سياستي وبحسب الدستور سياستي هي التي يجب أن تسود » . فالوزراء في النظام الرئاسي يلعبون دوراً ثانوياً محصاً لتنفيذ إرادة رئيس الجمهورية وسياسته الخاصة . ورئيس الجمهورية هو العامل الأول والمحرك لأسامي السلطة التنفيذية . وهذا عكس ما عليه الحال تماماً في النظام البرلماني ، فالوزراء في النظام البرلماني هم الذين يستعملون سلطات

(١) وقد أشار الرئيس الحالى (روزفلت) في أوائل سنة ١٩٣٧ عقب تجديد أسنانه أشاره غير صريحة إلى سنة ١٩٤٩ كسنة أعزاه للسياسة معهم من ذلك حسماً أنه لن يقدم لترشيح نفسه لرئاسة الجمهورية عن الحرب الديمقراطي مرة ثالثة احتراماً للعادة الدستورية المسعة

(٢) لندكر مع ذلك ما أصاب ولسن من الفشل عندما أصر على ادخال أمريكا في عصبة الأمم ومشله يحشى أن يصيب روزفلت من جراء أصراره على صروب من التجديد لاتنق والتقاليد الأمريكية كبحاوله زيادة عدد أعضاء المحكمة العليا الاتحادية من ٩ إلى ١٥ عضواً . أد كان صيب هذا المشروع الفشل التام أمام مجلس الشيوخ (يوليو سنة ١٩٣٧) .

وجميع حقوق رئيس الدولة الدستورية ، وم أصاحب السلطة الفعلية لا رئيس الدولة فانه صاحب السلطة أسما فقط .

(١) رئيس الجمهورية عرفى اختياراً وزمراً : - ورئيس جمهورية الولايات المتحدة هو القى يمين الوزراء (Secretaires) ويصلهم كما يريد . حقيقة أنه بحسب الدستور يجب أحد موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار موظفى الدولة الاتحادية ويشمل هذا النص الوزراء ، ولكن جرى العرف ومعاملة مجلس الشيوخ (The senatorial courtesy) منذ سنة ١٧٨٧ على أن يترك المجلس المذكور للرئيس الحرية التامة فى اختيار وزرائه بدون أن يتدخل فى هذا الاختيار . وقد جرى بعض رؤساء الولايات المتحدة فى بادىء الأمر كجورج واشنطن (١٧٨٩ - ١٧٩٧) وتوماس جفرسون (١٨٠١ - ١٨٠٩) وماديسون (١٨٠٩ - ١٨١٧) ومنرو (١٨١٧ - ١٨٢٥) على أن لا يعينوا فى المراكز الوزارية الا الأشخاص المتنازين بالكفاءة . ولكن خالف هذه الخطة الرئيس أندرو جاكسون (١٨٢٩ - ١٧٣٧) فلم يحترق الوزارة الا الأشخاص المخلصين لذاته بصرف النظر عن كفاءتهم . ويرى عن الرئيس جرات (١٨٦٩ - ١٨٧٧) أنه وزع كراسى الوزارة على أتباعه ومخلوقاته خصوصاً من كان منهم مرجح المزاج حتى يدخلوا السرور على قلبه .^(١) أما الرئيس روزفلت الحالى فانه يميل إلى اختيار وزرائه ومساعديه من بين الأفراد الواسعي الخبرة والكفاءة لذلك أطلقوا على أهوان الرئيس روزفلت فى أمريكا The Brain trust أى اتحاد الأدمغة .

واذا كان رئيس الولايات المتحدة لا يتقيد برعية الكونغرس (البرلمان) أو برعية مجلس الشيوخ فى اختيار السكرتاريين (الوزراء) ألا أنه بصفته الرئيس الرسمى للحزب الديموقراطى أو الحزب الجمهورى (بحسب الأحوال) لا يستطيع غالباً أن يختار للوزارة الا أشخاصاً من حزبه . والاستثناءات لهذه القاعدة قليلة . كما أنه كثيراً ما يجد نفسه مضطراً أدياً على الأقل لمكافأة السياسيين أو رجال المال الذين ساعدوه مساعدة

(١) أطر كتاب دوبريه (Dupriez) الجزء الثانى من ٣٨ وعنوانه "les Ministres

dans les principaux pays d'Europe et d'Amenque".

"Grant, poupla aussi Le Cabinet de ses creatures confiant des portefeuilles à des favoris dont l'humeur joyeuse l'égayait".

خاصة أثناء الحملة الانتخابية للرئاسة (أما بمجهوداتهم أو بتبرعهم بالمال اللازم لتنظيم هذه الحملة أو تشجيعهم عن ترشيح أنفسهم حتى يفسحوا المجال) بمنحهم بعض الكراسي الوزارية .

(٢) رئيس الجمهورية يعزل وزرائه متى شاء :— أما حرية الرئيس في عزل ورأته فكاملة بعد أن كانت موضع خلاف في الماضي . لقد أثبتت هذه المسألة في عهد واشنطن فقال البعض أنه ليس للرئيس عزل وزرائه إلا بموافقة مجلس الشيوخ ، والبعض الآخر بأن عزلهم من حق الرئيس وحده . وطرحت المسألة على بساط البحث من جديد أثناء الخلاف الشديد بين الرئيس أندرو جونسون (١٨٦٥ - ١٨٦٩) والكونجرس . ففي سنة ١٨٦٧ وافق الكونجرس على قانون الوظائف المدنية Civil Tenure Act وجاء فيه أن جميع الموظفين المدنيين الذين يعينون بأمر من رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ لا يعزلون من مراكزهم إلا بموافقة السلطين المذكورين . ومعنى ذلك حرمان رئيس الجمهورية من عزل السكرتيرين بمفرده لأنهم دستوريا لا يعينون إلا بموافقة مجلس الشيوخ . وقد نفذ هذا القانون بالرغم من « قبضه » رئيس الجمهورية بعد أن أقره مجلس البرلمان (الكونجرس) ثابة بأغلبية الثلثين . وبالرغم من القانون المذكور عزل الرئيس جونسون في السنة التالية وزير الحرية مع أن أغلبية الكونجرس كانت ضد هذا العزل . وترتب على مخالفة القانون اتهام الرئيس بواسطة مجلس النواب أمام مجلس الشيوخ ولكنه برى . بجهد لعدم توفر أغلبية ثلثي الأصوات الضرورية للحكم عليه بالأدانة . ولم يكن هذا القانون إلا وليد ظروف خاصة (النزاع القائم بين الكونجرس والرئيس جونسون) وقد لم يطبق طويلا بعد انتهاء مدة رئاسة هذا الأخير . فمدل أولا في رئاسة خلفه حرات (١٨٦٩ - ١٨٧٧) وألغى نهائيا في سنة ١٨٨٧ ، وعليه أسترد رئيس الولايات المتحدة سلطته في عزل السكرتارين (الوزراء) بكامل الحرية . وهذه الحرية الثامة في تعيين الوزراء وعزلهم لا يتمتع بها رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) في النظام البرلماني كما سنرى .

ويجب أن نشير هنا إلى حادث دستوري هام وقع أثناء رئاسة المستر كولفج في فبراير سنة ١٩٢٤ . حل الكونجرس وخصوصا مجلس الشيوخ على وزير البحرية

في ذلك الوقت حملة شديدة لورود اسمه في فضيحة مالية متعلقة بأميازات زيت البترول في مقاطعتي كاليفورنيا وأهيو . ووافق مجلس الشيوخ على اقتراح برغبة قدمه بعض أعضائه يرحون فيه من رئيس الجمهورية أبعاد الوزير المذكور . ولكن رئيس الجمهورية رفض أن يتعرف بهذا الاقتراح لماسه بحقوق السلطة التنفيذية ، وصرح بأنه « بعد أن يفرغ منشار والحكومة القانونيون من دراسة الموضوع سيتخذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة . أما مسألة عزل رجال السلطة التنفيذية والوزراء - في غير حالة الأتهام - فهي من اختصاص السلطة التنفيذية دون غيرها » . وهذا التصريح مطابق تماماً لصح الدستور والمعرف الدستوري في الولايات المتحدة لأن عزل الوزراء أو بقاءهم معلق هناك بأرادة رئيس الجمهورية وحده (١) .

(٣) لا يوجد في الولايات المتحدة مجلس وزراء ولا رئيس للوزارة :

ومن جهة أخرى لا يوجد في النظام الرئيسى كما تطبقه الولايات المتحدة على الخصوص مجلس وزراء Cabinet ولا رئيس وزراء بالمعنى المعروف في البلاد البرلمانية كأنجلترا ومصر وفرنسا مثلاً . فكل وزير أو سكرتير في الولايات المتحدة مسئول شخصياً عن أدارته امام رئيس الجمهورية مباشرة لا أمام البرلمان ولا تصان هناك في المسئولية . ويحصل أحياناً - وهي عادة متبعة منذ عهد الرئيس جفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) - أن يجمع رئيس الجمهورية جميع الوزراء للاستشارة برأيهم أو لمناقشة موضوع من الموضوعات الهامة ولكن شتان بين هذه الجلسات وجلسات مجلس الوزراء في الدول البرلمانية . فمجلس الوزراء في النظام البرلماني هو المهيمن على مصالح الدولة ، يرسم السياسة العامة التي تدير عليها الحكومة ، ويقرر أهم المسائل التي يجب عرضها عليه ، ويتخذ قراراته بالأغلبية . أما أجناعات الوزراء في الولايات المتحدة فهي للشورة والمداولة فقط ولا

(١) ملاحظ مع ذلك أن الرئيس كوليدج احتفظ في تصريحه بدراسة الموضوع وأتخذ القرار الذي توجه المصلحة العامة . وفي الواقع بعد التصريح المذكور عدة أيام قدم وزير الحرية الذي كان سبياً في هذه الصجة استقالته وبرى العصف أن استقالته كانت نتيجة حملة الشيوخ أى أن مجلس الشيوخ هو الذي حمل الوزير بطريقة غير مباشرة على الاستقالة .

يترتب عليها صدور قرارات لأن الفصل والتمرير من اختصاص رئيس الجمهورية وحده ، ورأى أعلىة الوزراء بل رأبهم جبكا (بالأحاع) لا يلزم رئيس الجمهورية مطلقا . حصل مرة أن دعا الرئيس أبراهام لنكولن (١٨٦١ - ١٨٦٥) وزراءه (السكرتارين) للمداولة في أمر من الأمور وكان رأى الوزراء جميعهم وعددهم ٧ مخالفا لرأى الرئيس لنكولن فأنتتج لنكولن من هذه المداولة النتيجة العكسية الفرية الآتية : « سعة أصوات بالرفض ، صوت واحد بالقول ، الأعلىة لرأى الأخير » . ومعاه أنه سواء وافق الوزراء أو لم يوافقوا على رأى رئيس الجمهورية فإن رأيه مع ذلك هو الباعده ، وفي استطاعة رئيس الجمهورية ألا يدعو وزراءه للأجتماع ويكتفى بأن يتخذ جميع القرارات بنفسه ثم يكلفهم بعد ذلك بتنفيذها . (١) هذه الظروف لم تساعد على ظهور رئيس لوزارة كما هو الحال في البلاد البرلمانية ، ف نظام رئيس الوزراء Prime Minister غير معروف في الولايات المتحدة لأن رئيس الحكومة الفعل والقانونى هو رئيس الجمهورية .

٣ - يتميز النظام الرئيسى أيضا بفصل السلطين التنفيذية والقضائية عن بعضهما إلى أقصى حد ممكن : ففي الولايات المتحدة سقط رأس النظام الرئيسى ، الحكومة مستقلة عن الكونجرس (البرلمان) إلى حد كبير كما أن الكونجرس مستقل عن الحكومة . ولكن استقلال أو فصل السلطين ليس تاما كما سنرى :

(١) استقلال الكونجرس عن الحكومة : رئيس لولايات المتحدة لا يدعو البرلمان سنويا للأستقاد كما هى القاعدة في النظام البرلمانى بل يعقد المجلسان

(١) أطر دو بريه Dupriez المرجع السابق Les Ministres dans les pays d'Europe et d'Amérique ج ٢ . فقد أن قال في ص ١٠٥ أنه لا وجه للشبه بين الوزراء في النظام الرئيسى الأمر بكي والوزلرة في النظام البرلمانى الانجليزى . —

(Le Cabinet americain ne ressemble en rien au Cabinet Anglais)
ذكر في صفحة ٤٩ . « Le Président (des Etats-unis) peut même se passer complètement de conseils de ses ministres, résoudre à lui seul les questions les plus graves, et leur ordonner d'assurer l'exécution de ses volontés. »

من تقاء فيها^(١). ولا يمكن حل مجلس الشيوخ أو النواب (وفي الواقع ليست الحاجة ماسة لهذا الحل لأن مجلس النواب لا ينتخب إلا لمدة قصيرة : مدة سنتين فقط ، أما مجلس الشيوخ فلا يمثل الشعب بل الولايات أو المقاطعات المختلفة) ، وليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين أذ هذا من حق أعضاء البرلمان « الكونغرس » وخدم وكل ما يملكه (الرئيس) بحسب الدستور هو أن « يوصي » أو يلفت نظر « الكونغرس » إلى مسألة من المسائل الهامة في رسالة (Message) يلها إليه^(٢) ولكن ليس له أن يقدم للبرلمان مشروع قانون بالمسمى المعروف أى مشروعاً مفسماً إلى مواد يلتزم المجلس بمناقشته كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة في البلاد البرلمانية . وأخيراً فإن السلطة التنفيذية لا تقوم بعمل الميزانية وتقديمها للمجلس كما هو المتبع في النظام البرلماني أيضاً بل يكتبني سكرتير (وزير) المالية تقديم خطاب سنوي (Lettre du Secrétaire du Trésor) للبرلمان بين فيه حاجات الحكومة ، ولكن لا يحضر الوزير أمام البرلمان للدفاع عن الميزانية لأنه ليس للوزراء في الولايات المتحدة حضور الجلسات والكلام في المجلس.

(٢) استغفول الحكومة عن الكونغرس :- ومن جهة أخرى فليس للبرلمان (الكونغرس) أية سلطة أو رقابة على الوزراء (اللهم عن طريق الاتهام Impeachment) فلا يستطيع البرلمان إسقاط الوزراء أو الاقتراح على عدم الثقة بهم لأنهم غير مسئولين سياسياً أمام البرلمان ولا ينحصر له بل لرئيس الولايات المتحدة وحده وهم ليسوا أعضاء في البرلمان ولا يستطيعون بأي حال الجمع بين الوزارة وعضوية أحد المجلسين كما هو المتبع في البلاد البرلمانية ، ولا يحضرون جلسات المجلسين ولا يشتركون في

(١) لرئيس الولايات المتحدة مع ذلك دعوة الكونغرس لحورة غير عادية ولكنه لا يستعمل هذا الحق إلا في المسائل الهامة .

(٢) في مدة كل دوره عادية يلفت رئيس الولايات المتحدة في رسالته السوية نظر الكونغرس إلى التشريعات المهمة التي تزعج السلطة التنفيذية من البرلمان سبها وبعض رؤساء الولايات المتحدة ومنهم الرئيس روزفلت الحالي يخصص نفسه إلى الكونغرس لقراءة رسالته أو توصياته (وهنا يشبه خطبة العرش في البلاد الملكية البرلمانية) . وكثيراً ما يعتمد الرئيس على أعمامه وأصدقائه في البرلمان لتقديم مآثره الحكومة من مشروعات القوانين

مناقشتها ولا يستطيع البرلمان أن يرغم على حضور جلساته^(١) . وإذا أراد الوزراء في الولايات المتحدة مشاهدة ما يجري في أحد المجلسين فثأتهم في ذلك شأن سائر أفراد الجمهور، فهم يجلسون في الشرفات المخصصة للزائرين إذ لا يوجد لهم مقاعد خاصة في قاعة الجلسات نفسها كالوزراء البرلمانيين . فتتيز جلسات الكونجرس في الولايات المتحدة ، ذات النظام الرئيسي ، عن جلسات المجالس النيابية في الدول البرلمانية « بنيااب الوزارة » . كل هذا يشعر باستقلال السلطين التنفيذية والتشريعية عن بعضها ولكن الفصل بين السلطين المذكورتين ليس تاماً كما قلنا .

الاستثناءات من قاعدة فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة بعضها هذه الاستثناءات نص عليها الدستور وبعضها استلزم العمل :-

١ - هناك استثناءات ثلاثة هامة نص عليها الدستور (١) حق الاقتنا (٢) اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الولايات المتحدة في بعض الأمور وخصوصاً في السياسة الخارجية (٣) حق الكونجرس في اتهام رئيس الجمهورية والوزراء .

(١) **فيثورئيس الجمهورية** . رئيس الولايات المتحدة لا يملك حق اقتراح القوانين إلا أن له حق الاعتراض التوقيني *Visa Suspensio* على القوانين الصادرة من الكونجرس^(٢) وفي هذه الحالة يعود القانون إلى البرلمان ولا يمكن أن يمر إلا إذا أقره كل من المجلسين ثانية بأغلبية الثلثين . فيكفي أن يكون ثلث أعضاء أحد المجلسين زائداً واحداً من رأى الرئيس حتى يظل القانون معطلا . ولم يبق حق

(١) الحال يعكس ذلك في النظام البرلماني - المادة ٦٣ من دستورنا المصري البرلماني نص : « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى معدود في المداولات إلا إذا كانوا أعضاء . ولهم أن يستمعوا من يرويه من كار موطنى دواومهم أو أن يسمعونهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته » .

(٢) يجب على رئيس الولايات المتحدة أن يتحمل حقه هذا في ظرف عشرة أيام من موافقة مجلس البرلمان الكونجرس . على القانون .

الأعترض هذا حبراً على ورق كحق التصديق أو كحق الفيتو المعلق لبعض رؤساء الدول البرلمانية (إنجلترا - فرنسا - بلجيكا - مثلاً) بل كثيراً ما يستعمله رؤساء الولايات المتحدة عدة مرات في العام الواحد بدون أن يثير ذلك غضب البرلمان أو احتجاجه . وقد لجأ بعض الرؤساء كالرئيس كوليج إلى تسبب اعتراضه بمحزم وشدة لا تخفى أنقاده لسياسة البرلمان . وأكثر البعض الآخر من استعمال هذا الحق كالرئيس كلاينند حتى أصبح يعرف « بالرئيس فيتو » (President Veto) . واعترض الرئيس فريكلين روزفلت في سنة ١٩٣٥ على عدة قوانين ثانوية سنّها البرلمان وفي ١٢ مايو ١٩٣٥ على الخصوص اعترض على القانون القاضي بزيادة مكافأة حدود الحرب القدماء نظراً لما سينتب عليه من تكليف حرائة المولة ٣ ملياراً ونصف المليار من الدولارات ولكن وافق على القانون المذكور ثانية بمجلس النواب في يناير سنة ١٩٣٦ بأغلبية ٣٢٤ صوتاً ضد ٦١ ومجلس الشيوخ بأغلبية ٧٦ صوتاً ضد ١٩ . ولما كانت هذه الأغلبية في كل من المجلسين تزيد على الثلثين فقد نفذ القانون بالرغم من فيتو رئيس الجمهورية . ولم يحمل هذا دون استعمال الرئيس لحق الاعتراض المعلق له أكثر من مرة خلال عامي ١٩٣٦ و ١٩٣٧ . وبصح للنسأل عما إذا كان حق الفيتو هذا يتعارض حقيقة مع مبدأ فصل السلطين التشريعي والتنفيذية الذي أخذ به دستور الولايات المتحدة . والجواب يتوقف عند الكتاب الظريين على الأقل على نكيب حق الفيتو نفسه . فإذا اعتبرنا أن هذا الحق محل من أعمال التشريع فإن استعماله بواسطة رئيس الجمهورية ، وهو رئيس السلطة التنفيذية ، يتعارض مع فصل السلطات . أما إذا قل بأنه لا يدخل في عداد الأعمال التشريعية فإن التعارض يزول . وإذا رخصنا إلى رأي الشراح وحصولاً إلى التمييز الشهير لدى أوضحة مونتسكيو بين حق التقرير (Droit de statuer) وحق المنع (de s'empêcher) قلنا بأن الفيتو المعلق لرئيس الولايات المتحدة ككل فيتو وقفي آخر لا يخالف مبدأ فصل السلطين التشريعية والتنفيذية . وأن الذي يستعمل حق الفيتو لا يشترك في وضع القانون وتقريره ، أما اعتراضه فيوقف القانون فقط إلى أن تتوفر شروط معينة : كأغلبية الثلثين مثلاً . ولكن مما كان الأمر فإن وجود هذا الحق يحمل البرلمان على الاهتمام بمعرفة

رأى رئيس الجمهورية قبل وضع تشريع قد يكون نصيبه التمثيل . ويوجد شيء من التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية يخفف من فصل السلطات فصلاً تاماً .

(٢) اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعضه الأعمال : —

أما الاستثناء الثاني لمبدأ فصل السلطات الذي أحده الدستور الأمريكي ناتج من مركز مجلس الشيوخ الخاص . فمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة وهو الذي يمثل الولايات المختلفة الداخلة في الاتحاد (لكل ولاية ممثلان اثنين في مجلس الشيوخ بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها) ليس مجلساً تشريعياً كمجلس النواب فحسب بل يشترك أيضاً مع رئيس الولايات المتحدة في بعض الأعمال التي من اختصاص السلطة التنفيذية وخصوصاً في إدارة السياسة الخارجية . فهناك أولاً عدة وظائف عامة لا يمكن رئيس الجمهورية أن يمين فيها أحداً إلا بموافقة مجلس الشيوخ ومنها وظائف السكرتارين (الوزراء) أنفسهم . ولكن رأينا ان المجاملة أقتضت ترك تعيينهم لرئيس الولايات المتحدة بمفرده وأصبحت هذه المجاملة عادة دستورية ثابتة . وعلى العكس تقضي قواعد المجاملة بين مجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية أن لا يعين هذا الأخير موطناً من موظفي الاتحاد (Fonctionnaire Pederal) في ولاية من الولايات إلا اذا أخذ مقدماً رأي ممثلي هذه الولاية في مجلس الشيوخ اذا كان هذان الممثلان من حزب الرئيس على الأقل . فاذا أهمل الرئيس أخذ رأيها فقد يرفض مجلس الشيوخ بأجمعه إعطاء موافقة على هذا التعيين تصامماً مع ممثلي الولاية المذكورة . وعليه أصبح في الواقع أمر تعيين كبار موظفي الاتحاد في كل ولاية من الولايات من عمل ممثلي هذه الولاية في مجلس الشيوخ . وقد انتقد الرئيس دورقلت هذه المادة وأظهر رغبته في وحبوب تعديلها .

ويتمسك مجلس الشيوخ على الخصوص بضرورة الحصول على موافقة قبل تعيين السفراء والوزراء المفوضين في الخارج وبذلك يقضي للمجلس مراقبة سياسة الرئيس الخارجية . ويقوى من هذه المراقبة أنه لا يمكن لرئيس الولايات المتحدة أن يصدق على معاهدة دولية ألا اذا وافق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين . وهناك أمثلة عديدة لرفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدات حصل عليها رئيس الدولة . أهمها رفض

الشيخ لمساعدة فرساي الشهيرة بما فيها عهد عصبة الأمم بالرغم من الدور الكبير الذي لعبه الرئيس ولبن شخصيا في صياغة هذه المعاهدة وفي خلق تلك العصبة . وفي سنة ١٩٣٦ رفض الشيخ الموافقة على انضمام الولايات المتحدة إلى محكمة العدل الدولية بلاهاي (كان عدد المواقفين ٥٢ والمعارضين ٣٦ فلم تتوفر أغلبية الثلثين المطلوبة) . ونظرا لتدخل مجلس الشيخ في المصادقة على المعاهدات وفي تعيين السفراء والوزراء الموضين ولاشترائه مع رئيس الولايات المتحدة في السياسة الخارجية فلائحة الشؤون الخارجية في هذا المجلس شأن كبير . وكان لبعض رؤساء هذه اللجنة شهرة عالية كالشيخ يوراه (Senator Borah) مثلا الذي كان نفوذه في عهد رئاسة هوفر على الخصوص لا يقل عن نفوذ وزراء الخارجية في الدول الأخرى ويضيق بكثير نفوذ وزير (سكرتير) الخارجية في الولايات المتحدة نفسها ^(١) .

(٣) **الاستهزام الجنائي** . رأينا ان الوزراء (السكرتاريين) في الولايات المتحدة لا يخصصون إلا لرئيس الجمهورية وحده فهم غير مسئولين سياسيا أمام البرلمان وليس للبرلمان رقابة عليهم . ولكن هناك استثناءا هاما لهذه القاعدة اذ لمجلس النواب حق اتهام رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع الموظفين الاتحاديين المدنيين بما في ذلك الوزراء ^(٢) أمام مجلس الشيخ . أما الاسباب التي تبرر هذا الاتهام فقد ذكرها الدستور وهي «الحياة والرشوة وغير ذلك من الجنايات والجنتح الكبرى» وهذه العبارة الأخيرة غامضة ، وفسر بعض الشراح في بدء عهد الجمهورية تفسيراً واسعاً إذ أدخلوا فيها الأخطاء السياسية . ولو كان الأمر كذلك وقبل هذا التفسير لتحول النظام الرئيسي الذي أنشأه دستور ١٧٨٧ إلى نظام برلماني تحول مسئولية الوزراء الحثائية أمام البرلمان إلى مسئولية سياسية كما حصل في إنجلترا . ولكن الذي أستقر عليه الرأي هو أن سلاح

(١) الشيخ يوراه من الحزب الجمهوري وعليه قد تحلى عن رئاسة لجنة الأمور الخارجية بمجلس الشيوخ منذ أنتصار الحزب الديمقراطي وتولى مرتكبين روزملت الحكم في ٤ مارس سنة ١٩٣٣ .

(٢) لا يستثنى من ذلك الا رجال الحرية والجيش لأنهم يحاكمون عسكريا

الأتهم هذا لا يمكن استعماله إلا إذا ارتكب رئيس الجمهورية أو الوزراء فعلا يمدجناية أو جنحه في نظر قانون العقوبات أو اتهم بالخيانة العظمى .

ولكن كل ما يستطيع أن يحكم به مجلس الشيوخ على رئيس الجمهورية أو الوزير القدي يتهمه مجلس النواب هو العزل من الوظيفة ليس إلا^(١). فإذا ما عزل أمكن صد ذلك أحواله على المحاكم الجائية العادية إذا كان العسل الذي أرتكه يعد حرية في نظر قانون العقوبات . ولم يستعمل الكونغرس سلاح الاتهام هذا إلا نادرا ولم يحاول أن يتخذ منه آلة لتخلص من الوزراء الذين يعضونه أو لتأثير في سياسة السلطة التنفيذية وأعضائها لأرادته نظرا لطول اجراءاته وتعقدها واشتراط أغلبية ثلثي الأصوات للحكم بالأدانة^(٢) . فلم يحاكم من رؤساء الولايات المتحدة منذ إعلان الاستقلال للآن الا رئيس واحد هو الرئيس جونسون Johnson سنة ١٨٦٨ ومع ذلك حكم براءته ولم يعزل من الرئاسة لعدم توفر أغلبية ثلثي الأصوات في مجلس الشيوخ (كانت نتيجة الاقتراع ٣٩ صوتا بالأدانة و ٢٠ صوتا بالبراءة) . ولم يتهم من الوزراء إلا وزير واحد أيضا أنهم بالنلاعب بالأموال العمومية ولكنه استقال قبل اجراءات المحاكمة وعلى ذلك أوقفت المحاكمة أد كل ما يستطيع مجلس الشيوخ الحكم به في حالة الأدانة كما رأينا هو العزل من الوظيفة ، وقد أصبح هذا العزل مستجيلا باستقالة الوزير أنفسهم .

٢ - وأدى التطبيق العملي للرستور من جهة أخرى الى إيجاد شيء كبير

من التعاون بين السلطة التنفيذية والقضائية :- فان كان الوزراء لا يحضرون جلسات الكونغرس ولا يستطيع هذا أن يرغمهم على تقديم حساب عن أدارتهم إلا أن التعاون بين السلطين تم عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة وهي التي تقوم فعلا

(١) في أيجلثا لمجلس اللوردات الذي له محاكمة الوزراء ماء على أتهم مجلس النواب أن يحكم على الوزير معقوبة حاتية صفيه في حريته أو ماله .

(٢) المقصود ثلثاي أصوات مجلس الشيوخ لأنه هو الذي يحاكم مساء على أتهم مجلس النواب

بمعظم العمل التشريعي ، إذ تكاد تقتصر وظيفة المجلس في طائفة المسومية على تسهيل أعمال اللجان . وأذا رغبت السلطة التنفيذية في الحصول على تشريع من التشريعات أو على اعتماد من الاعتمادات فإنها تقاوض اللجنة البرلمانية المختصة ، وبما أنها في حاجة إلى أرواح هذه اللجان لكي تحصل على ما تريد من التشريعات فإنها تقل الخضوع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة التنفيذية عن طريق هذه اللجان .

والنيحة التي يجب أن نتخلصها مما تقدم هي أن فصل السلطين التشريعية والتنفيذية أن صح نظرياً فمن الصعب تطبيقه عملياً لأن السلطين المذكورين هيتان في دولة أو نظام واحد ، فعاونهما ولو إلى حد محدود ضروري لنجاح هذا النظام واسير الأعمال . ودستور الولايات المتحدة وهو أهم مثل للنظام الرئيسي لا يطبق فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية) فصلاً تاماً مطلقاً . فمجلس الشيوخ كما رأينا يشترك مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي الاتحاد ، وفي التصديق على المعاهدات الدولية ، والمجلس النواب الحق في اتهام رئيس الجمهورية ووكيله والوزراء وكبار الموظفين أمام مجلس الشيوخ الذي له محاكمتهم (وأن كانت هذه الطريقة لا تستعمل إلا نادراً) ، ورئيس الجمهورية يمكنه أن يمترض على القوانين التي يوافق عليها المجلس . وقد حققت الحياة العملية شيئاً من التعاون بين الحكومة والبرلمان عن طريق اللجان البرلمانية . لذلك كله إذا قلنا أن النظام الأمريكي أو الرئيسي مهي على فصل السلطين التنفيذية والتشريعية فيجب أن نراعي أن المقصود بذلك ليس الفصل بينهما فصلاً تاماً بل فصلاً سلبياً . المقصود بذلك على الخصوص أن الفصل بين السلطين المذكورتين في النظام الرئيسي أكبر وتظهر من الفصل بينهما في النظم الأخرى كالنظام البرلماني الذي تتعاون فيه السلطانان تعاوناً وثيقاً مستمراً عن طريق أشخاص الوزراء أو هيئة الوزارة كما سرى .

ب - النظام الرئيسي وجمهوريات أمريكا اللاتينية .

أخذت الأغلبية الساحقة لدول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئيسي مقلدة في ذلك

الولايات المتحدة الثمانية ولكن تختلف دساتيرها عن بعضها وعن دستور الولايات المتحدة نفسه في كثير من التفاصيل وفي كيفية تطبيق هذا النظام . وخففت معظم هذه الدساتير من مبدأ فصل السلطات الذي يقوم على أساسه النظام الرئاسي . ففي جمهوريات الأرجنتين وكولومبيا وباراجواي وتشيلي يسمح للوزراء بمحضور جلسات البرلمان ولكنهم غير مسئولين سياسياً أمامه . وأعطى دستور جمهورية البرازيل الأخير الصادر في ١٦ يولييه ١٩٣٤ (مادة ٣٧) ^(١) لمجلس النواب الحق في دعوة أي وزير أمامه للاستماع منه عن الشئون المتعلقة بوزارته وقرّر أن امتناع الوزير بدون عذر عن المحضور موجب لمحاكته . وفي جمهوريات بوليفيا وفنزويلا والبرلمان الحق في لوم الوزارة ولكن لا يترتب على هذا اللوم سقوط الوزارة فهي غير مسئولة سياسياً إلا أمام رئيس الجمهورية وحده . أما مسئولية الوزراء أمام البرلمان فقررته في بيرو وفي جمهورية حط الاستواء (*Republique de l'Equateur*) . ونص في دستور هذه الجمهورية الأخيرة على أنه إذا سقطت الوزارة فلا يصح لأعضائها أن يتولوا الوظائف العامة قبل انتهاء سنتين . وفي الواقع لا يمكن اعتبار نظام الحكم في هاتين الجمهوريتين (بيرو ، أكواتور) رئيبياً بل هو خليط بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني (مسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان) . ولقد أتفق كثير من الكتاب وعلى رأسهم العلامة الفرنسي أسميي أخذ دول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئاسي ولا حفظوا أن النظام البرلماني ربما كان أكثر ملائمة لطباع سكان هذه الدول أد هـ ثورون لأقل الأسباب . فلو كان النظام البرلماني هو المنع لاكتفى الشعب أو البرلمان بقلب الوزارة دون أن يلجأ إلى حل رئيس الجمهورية بطريق السيف والثورة ، ولظل رئيس الجمهورية من حته بعيداً تاركاً الحكم لورثائه المسئولين (وبذلك يؤمن جانه) ، ولكن لاحظ مع ذلك أن مسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان مقررة في بيرو (دستور سنة ١٩١٦ و دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٣٣ مادة ١٧٣) ومع هذا فلا اضطرابات مستمرة في هذه الجمهورية ^(٢) . والوزراء مسئولون سياسياً أمام البرلمان في جمهورية الأكواتور

(1) Annuaire de L'institut Intern. de Dr public, 1935, P. 486

(2) Voir Annuaire interparlementaire 1935, P. 210 etc

(دستور ٢٦ مارس سنة ١٩٢٩) ومع ذلك فجاتها السياسية مزيج من الديكتاتورية والتورات المزمعة ^(١) . وقد جربت جمهورية شيلي النظام البرلماني من سنة ١٨٩١ الى سنة ١٩٢٤ ولكن أنهت هذه التجربة بشوكة عاد سدها النظام الرئيسي الى الظهور في هذه الجمهورية في دستور ١٨ سبتمبر سنة ١٩٢٥ . وقد انتقد الرئيس آرتورو اليساندري (Arturo Alessandri) ، رئيس جمهورية شيلي والذي كانت له اليد الطولى في وضع هذا الدستور الجديد ، النظام البرلماني ^(٢) مقررأ خلافا لما رآه بعض الكتاب الأوربيين ، كالعلامة أسمين مثلا ، أن هذا النظام البرلماني لا يصلح للجمهوريات أمريكا اللاتينية وخير منه بالنسبة لها النظام الرئيسي .

والواقع أن المسألة ليست مسألة نظم فحسب بل مسألة تربية سياسية وكثير من شعوب أمريكا اللاتينية تنقصه هذه التربية . وساعد على الفوضى السياسية تكوين هذه الدول والشعوب من خليط من الأجناس (الجنس الأبيض والجنس الأسود والهنود الحمر) ولقد شعر بذلك بوليفار محرر أمريكا اللاتينية في القرن الماضي حينما قال كلمته الشهيرة « أمريكا الجنوبية لا يمكن حكمها » .

الفرع الثاني

حكومة الجمعية (او الهيئة) النيابية

Gouvernement d'Assemblée

النظام الرئيسي أساسه فصل السلطين التنفيذية والتشريعية إلى حد كبير، أما نظام حكومة الجمعية النيابية، فيقوم على خلط هاتين السلطين إذ يمتاز هذا الشكل بين

(1) Annuaire interparl. 1936 P. 94.

(٢) انظر كتابه - Prlementarisme et Régime Presdennuel, Paris, 1930 - وقد أعيد أصحاب الرئيس اليساندري لرئاسة جمهورية شيلي مرة ثانية في ٣٠ أكتوبر ١٩٣٣ لمدة ٦ سنوات .

الحكومات بتفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبخضوع الحكومة خصوفاً تاماً للبرلمان ويطبقون على السلطة التنفيذية في هذه الحالة في اللغة الفرنسية عبارة (Exécutif-agent) لبيان تبعيتها للهيئة التشريعية . والأصل في هذا النظام أن تكون السلطان التنفيذية والتشريعية مركزيتين في المجلس أو في الجمعية النيابية . ويقع هذا كثيراً عقب الثورات إذا ما دُعيت جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد بعد انهيار السلطات الموجودة فإن الجمعية التأسيسية، نظراً لعدم وجود حكومة قانونية، تجمع حينئذ الموظفين التشريعية والتنفيذية معاً حتى يوضع الدستور الجديد ويعمل به . ولكن لما كان من المستحيل عملياً لجمعية كبيرة العدد أن تقوم بنفسها بأعمال الوظيفة التنفيذية المديدة فأنها تلجأ حينئذ لاختيار شخص أو هيئة مكونة من عدد قليل من الأشخاص للقيام بهذه الوظيفة تحت إشراف ومراقبة الجمعية نفسها وطبقاً لما رسمه لهم ويكون لها بطبيعة الحال عزلهم في أي وقت تشاء .

وقد جربت فرنسا هذا النظام مراراً أبان الثورات المديدة التي أتاها . وكان أول عهدا بحكومة الجمعية عقب حوادث ١٠ أغسطس سنة ١٧٩٢ التي أدت إلى إلغاء الملكية ودعوة الجمعية الوطنية المعروفة في التاريخ بأسم (Convention Nationale لها) لوضع دستور جديد . فمن ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ إلى ٢٦ أكتوبر سنة ١٧٩٥ أي لمدة ثلاثة سنوات تقريباً كانت السلطان التنفيذية والتشريعية محصورتين في يد هيئة الجمعية الوطنية هذه التي أحتارت للقيام بأعمال السلطة التنفيذية عملاً تنفيذياً مؤقتاً (Conseil Exécutif Provisoire) أشبه بشئ بمجلس الوزراء، ولكن هذا المجلس التنفيذي كان خاضعاً خضوعاً تاماً للجمعية ولجانها . فالجمعية الوطنية في الواقع هي التي كانت تحكم البلاد بواسطة هذه اللجان^(١) . وبعد ثورة ١٨٤٨ وسقوط حكومة الملك لوي فيليب أصبحت السلطان التنفيذية والتشريعية من جديد في يد الجمعية التأسيسية (Assemblée Constituante) التي أنشئت حينئذ للنظر في وضع دستور جديد، وأبانت

(١) أم هذه اللجان كما هو معروف في التاريخ لجنة الدفاع العام (Comité de défense générale) ولجنة الأمان (Comité de salut public) وقد طغت هذه الأخيرة على الخصوص على سلطة المجلس التنفيذي .

الجمعية عنها في استعمال السلطة التنفيذية ، أولاً لجنة مكونة من خمسة أشخاص^(١) ثم بعد ذلك شخصاً واحداً وهو الجنرال كافينياك (Cavaignac) . وفي سنة ١٨٧١ بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث وانتقاد الجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) في ٨ فبراير سنة ١٨٧١ (وهي التي وضعت دستور سنة ١٨٧٥ الحالي) وبعد أن أصبحت السلطان التنفيذية والتشريعية في يدها، أختارت الجمعية المذكورة لمسيو تيير (Thiers) ليقوم بأعمال السلطة التنفيذية ، وجاء في قرار تعيينه أنه بظل خاضعاً للجمعية بحيث يكون لها عزله في أي وقت^(٢) .

ظاهر مما تقدم أن نظام حكومة الجمعية لم يطبق في فرنسا إلا في حالات استثنائية وعقب الثورات وفي المدة اللارمة لوضع دستور جديد، ولكن سنرى مع ذلك أن النظام البرلماني الفرنسي كما نطبقه فرنسا منذ سنة ١٨٧٦ للآن قد تحول في الواقع إلى نظام شبيه بنظام حكومة الجمعية يدور فيه البرلمان على الحكومة .

وقد أخذ بعض الدساتير خصوصاً بعد الحرب العظمى نظام حكومة الجمعية النيابية لا كنظام انتقال بل كنظام ثابت للحكم . فحررت السلطة للمجالس النيابية وحولت الحكومة أو الهيئة التنفيذية إلى مجرد آلة لتنفيذ أمراض المجلس أو الهيئة النيابية . أولاً . — الهيئة النيابية (البرلمان . المجلس النيابي . الجمعية الوطنية) هي التي تختار أعضاء السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية والوزراء أنفسهم وتراقبهم ونحاسهم ونعزلهم كما تشاء . ثانياً . — لم تجمع هذه الدساتير للأفراد القائمين بالسلطة التنفيذية أي سلاح أو وسيلة دستورية يتقون بها نصف الهيئة النيابية كحق التأجيل أو حق حل البرلمان أو مجلس النواب مثلاً . وفي الواقع لا محل لحق الحل في نظام حكومة الجمعية النيابية لأن حق الحل هذا يقصد به حفظ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (كما هو الحال في النظام البرلماني) أما في نظام حكومة الجمعية فإن هذا التوازن غير موجود

(١) Lamartine, Ledru - Rollin, Arago, Garnier - Pages, Marie .

(٢) ولكنه ظراً لمكانه المسير تير الشعبه وسابق خدماته ومقدرته الخطاية العائقة أمكه أن يؤثر في الجمعية حتى تاريخ سقوطه في ٢٤ مايو سنة ١٨٧٣ . حولت الجمعية الوطنية مكانه وفي هس اليوم المارshall مكاهون .

أصلاً ، إذ أساس هذا النوع من الحكومات - كما قلنا - هو خضوع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للمجلس أو الجمعية النيابية

أما أهم الدساتير التي أخذت أو تأثرت إلى حد كبير بنظام حكومة الجمعية بعد الحرب العظمى فهي دستور أستونيا الصادر في ١٥ يويه سنة ١٩٢٠ ، ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (قبل تعديله في سنة ١٩٢٩) ، ودستور تركيا في ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ (في النص لا في العمل) ، ومعظم دساتير الولايات الألمانية الداخلة في تكوين دولة الرمح (بروسيا - بافاريا الخ) ، ولنلاحظ مع ذلك أن هذه الدساتير تختلف عن بعضها في التفاصيل وأن دستوراً واحداً منها (أستونيا) هو الذي أخذ بنظام حكومة الجمعية أحداً تاماً . أما الدساتير الأخرى فجاءت في الواقع مزيجاً من هذا النظام ومن النظام البرلماني . ولذلك قد يختار الشارح أو الكاتب في وصفها والحكم عليها ، فإذا نظرنا إلى بعض نصوصها وجدنا أنها قريبة الشبه جداً بنظام حكومة الجمعية وإذا قرأنا النصوص الأخرى حسبنا أنها تقرر النظام البرلماني . وظهر أن واضي بعض هذه الدساتير (دستور النمسا سنة ١٩٢٠ وتركيا سنة ١٩٢٤) أرادوا تقرير الكلمة العليا للهيئات النيابية ولكن الضرورة العملية ألجأتهم إلى الاحتفاظ بشيء من الاستقلال للهيئة التنفيذية كما وأن واضي البعض الآخر إنما قصدوا تقرير النظام البرلماني ولكنهم مخوفون من أن يفقدوا الهيئة النيابية لدرجة أخلت بالتوازن بين الحكومة والبرلمان (دساتير بروسيا و بافاريا مثلاً) . وستكلم بأمجاد عن هذه الدساتير لبيان إلى أي حد أخذ كل منها بنظام حكومة الجمعية النيابية ونشير بعد ذلك إلى الدستور الاتحادي السويسري فكثيراً ما يدخلونه في هذا النوع من الحكومات .

١ - دستور استونيا الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ أظهر مثل نظام حكومة الجمعية في الدساتير الحديثة - (المجلس النيابي هو الذي يعين الحكومة ويعزلها - ٢) الحكومة لا سلطة لها على المجلس :-

نصت المادة ٣٥ من الدستور المذكور على أن الجمعية الوطنية (المجلس النيابي)

هي التي تتولى السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب . والمادة ٥٧ على أن « حكومة الجمهورية هي التي تتولى السلطة التنفيذية في الدولة » . وقد تشر هذه النصوص بوجود سلطتين تنفيذية وتشريعية مستقلتين عن بعضها ولكن الأمر خلاف ذلك تماماً - فالجمعية الوطنية الموقفة من مائة عضو منتخبين بالأقتراع العام المباشر لمدة ثلاث سنوات هي التي تعين الحكومة (مادة ٥٩ دستور) ، والمقصود بالحكومة بحسب نص الدستور (مادة ٥٨) ، رئيس الدولة والوزراء .

ومن نسيه برئيس الدولة ليس في الحقيقة إلا رئيس الوزارة . فهو الذي يحاسب كل وزير على أعماله ويرأس مجلس الوزراء (مادة ٦١) ولقبه الحقيقي في أستراليا « عبد الدولة »^(١) وهو أقرب لرئيس الوزارة من لرئيس الجمهورية بالمعنى المعروف . فدستور ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ أنشأ في الواقع جمهورية بدون رئيس ، زيادة في أضعاف السلطة التنفيذية وأحصاعها السلطة الجمعية الوطنية . والجمعية المذكورة لا تعين الحكومة بحسب بل نحدد أيضاً عدد الوزراء ، وتعين لكل وزير الوزارة التي يشغلها ، وترسم لهم السياسة التي ينفذونها (مادة ٥٨) . وكما أنها تلك تعيين أعضاء الهيئة التنفيذية فإنها تلك أيضاً عزلهم . فإذا أعلنت عدم ثقتها برئيس (عبد) الدولة أو بأحد الوزراء يجب عليه أن يستقيل . وإذا سحبت ثقتها عن الحكومة جميعاً أي عن رئيس (عبد) الدولة والوزراء معاً وجب عليهم التحل عن الحكم (مادة ٦٤) . ولا تلك السلطة التنفيذية وسيلة دستورية تستطيع بها الدفاع عن نفسها ضد هجمات الجمعية الوطنية . فليس لها تأجيل استقار الجمعية الوطنية ولا حلها ولا الانعقاد إلى الشعب بطريق الاستفتاء في الخلاف القائم بينهما . وليس لرئيس الدولة الاعتراض على القوانين الصادرة من الجمعية بل ولا حق إصدار هذه القوانين ، فكتب الجمعية هو الذي يقوم بإصدار القوانين التي تنسها هذه (مادة ٥٣) .

وقد ظهر فساد هذا الدستور (الذي حصر السلطة كلها في يد الجمعية النيابية) منذ السنوات الأولى لتطبيقه ، قدمت عدة اقتراحات بتغييره أهمها اقتراح بإنشاء

(١) Rigivannem أنظر Annuaire de l'Institut. Intern de droit public' 1934, P. 817 et s.

رئيس جمهورية قوى غير مسئول سياسياً أمام المجلس النيابي ومنتخب من الشعب لمدة خمس سنوات، وإعطائه حق تعيين الوزراء والأعضاء على القوانين (حق فيتموزقت) وحل المجلس النيابي عند الزوم، تصاونه ودارة مسئلة سياسياً أمام البرلمان . وقد عرض هذا الاقتراح على الشعب للاستفتاء في ١٤ و ١٥ و ١٦ أكتوبر سنة ١٩٣٣ فوافق عليه . وعلى ذلك تم تعديل الدستور وفقاً للاقتراح المذكور . وعدلت أستراليا من نظام حكومة الجمعية الى نظام برلماني تتمتع فيه الهيئة التنفيذية بسلطات كانت محرومة منها في الدستور القديم^(١).

٢ - مثال آخر لحكومة الجمعية النيابية النحسا دستور أول أكتوبر سنة

١٩٢٠ . فشل هذا النظام ونصيرل الدستور بقصر تفوية السلطة التنفيذية : -
أخذ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ ، وهو أول دستور لجمهورية النحسا بعد انفصالها عن أميراطورية النحسا والمجر عقب الهزيمة في الحرب المظلمى ، بنظام شبيه جداً بالنحسى قررتة جمهورية أستراليا بدستور ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ مع تعديله تعديلاً طفيفاً . فأنشأ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ رئيساً للجمهورية ولكنه جعل انتخاب الرئيس بواسطة مجلسى البرلمان الاتحادى مجتمعين ، مجلس النواب (Conseil National) ومجلس المقاطعات (Conseil Fédéral) ، مادة (٦٠ من الدستور) . وسلم أن انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان مصدر ضعف للسلطة التنفيذية . قرر الدستور قبل تعديله سنة ١٩٢٩ عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً وعدم مسئوليته جانباً إلا إذا اعتدى على الدستور أو ارتكب جريمة من الجرائم العادية وسمح البرلمان الاتحادى بمحاكمة (مواد ٦٣ و ٦٨ و ١٤٢) وفى غير هذه الأحوال يضمن الرئيس البقاء فى الحكم طول مدة الرئاسة ، وهى أربع سنوات ، غير أن يكون للبرلمان أن يبرله قبل انتهاءها . إلا أن الدستور جرده فى الوقت نفسه من أهم الحقوق التى يتمتع بها رؤساء الدول . فهو لا يشترك فى التشريع ، ولا يملك حق اقتراح القوانين فأقترحها من حق البرلمان

(١) هناك حركة مع ذلك فى أستراليا ترمى الى تعديل الدستور مرة أخرى وأنشاء برلمان مكون من مجلسين أحدهما يمثل الأحزاب السياسية والثانى المصالح الاقتصادية .

والوزراء وحدهم ، ولا حق الاعتراض عليها *Droit de veto* ، ولا يعين الوزراء بل الذى يعينهم هو مجلس النواب نفسه (مادة ٧٠) ويقتصر عمل رئيس الجمهورية فى هذه الحالة على مجرد أمضاء أمر توليتهم يوم حلهم التمين أملاءه (مادة ٧٢) . ومجلس النواب هو الذى يحاسب الوزراء على أعمالهم ويمزلم متى شاء لأنهم مسئولون سياسيا أمامه وحده (مادة ٧٤) ورئيس الجمهورية يعين بواسطة مجلس البرلمان ، والوزراء أنفسهم يعينون ويعزلون بواسطة أحد مجلسي البرلمان وهو مجلس النواب. هذا وحده كاف لبيان طبيعة وخصوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية . ومن الجهة الأخرى لا تملك السلطة التنفيذية أية وسيلة دستورية للدفاع عن نفسها ضد الهيئة النيابية . ورئيس الجمهورية لا يملك تأجيل أنسقاد البرلمان إلا الحق المذكور أعطي لمجلس النواب ذاته مادة ٢٨ ، ولا تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان بل لمجلس النواب إذ شاء أن يحل حسه بنفسه مادة ٢٩ . وهكذا لمجلس النواب أن يلغو بأسقاط الوزارة كما يريد بدون أن يخشى سلاح الحل . فالتوازن معدوم تماما بين السلطين التنفيذية والتشريعية وحصول الأولى لثانية خضوعا تاما راجع فى جميع نصوص الدستور المذكور .

ولم تلبث النما أن بدت على إضعاف السلطة التنفيذية لهذا الحد وحصر السلطة فى مجلس النواب ، خصوصا بعد أن ظهر عجز البرلمان ومجلس النواب على الخصوص عن القيام بوظائفه فى الظروف الحارسة التى كانت تجتازها البلاد . إذ كانت عليها بعد خروجها مهزومة من الحرب المظنى وقد فقدت معظم أراضيها وسكانها بضم حرم كبير منها إلى الدول المتصرة المجاورة لها ، أن تصلح من شئوننا الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية . وشر الجميع بضرورة تقوية السلطة التنفيذية وفملا عدل الدستور لأول مرة فى سنة ١٩٢٥ ثم فى سنة ١٩٢٩ . وثبت هذا التعديل الأخير مركز السلطة التنفيذية وراى احتصاصها . فجعل ألتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب مباشرة بدلا من ألتخابه بواسطة البرلمان ، وفى ذلك تقوية للسلطة التنفيذية كلها . وأعطاه حق تأجيل أنسقاد البرلمان ، وحل مجلس النواب ، وتعيين الوزراء ، وبذلك تحول نظام حكومة الجمعية النيابية التى أخذ به فى سنة ١٩٢٠ إلى نظام برلمانى فى سنة ١٩٢٩ ، مع الميل إلى تقوية السلطة التنفيذية . بل ألتصت الظروف الألتجاه إلى

نظام شه ديكتاتوري في عهد حكومة المنشار دولفوس (Dolfuss) أولاً ثم المستشار شوشنج (Shuchung) رئيس الوزارة الحالي. وألغى دستور سنة ١٩٢٠ كله في ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٤ وأستعفى عنه بدستور جديد منذ أول مايو سنة ١٩٣٤ جاء متأثراً بالنظريات الفاشيستي.

٣ - دستور تركيا الصادر في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ يأخذ في نصوصه بنظام حكومة الجمعية ولكن في الواقع تفوق السلطة التنفيذية كبير.

إذا نظرنا إلى نصوص هذا الدستور وحدها نجد أنها حصرت السلطة في المجلس النيابي الوحيد « المجلس الوطني الكبير » المنتخب من الشعب وصوت على ذلك صراحة المادة ٥ من الدستور : « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مركزتان في المجلس الوطني الكبير » . وهو يتولى السلطة التشريعية بنفسه أما السلطة التنفيذية فيتولاها بواسطة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (مواد ٦ و ٧ دستور) . ولما كان رئيس الجمهورية والوزراء وسطاء عن المجلس النيابي ليس إلا ، فطبعي أن يعطى الدستور للمجلس المذكور حق تعيينهم . ولما نصت المادة ٣١ على أن رئيس الجمهورية ينتخه المجلس الوطني الكبير من بين أعضائه ولادة الفصل التشريعي ويجوز إعادة انتخابه (عدة مرات بدون تحديد) . حقيقة أن رئيس الجمهورية هو الذي يختار رئيس الوزراء والوزراء الآخرين بناء على اقتراح هذا الأخير إلا أن اختياره مقيد بمدة شروط تصبغ خضوع الحكومة للمجلس النيابي . فجميع أعضاء الوزارة يجب أن يختاروا من بين أعضاء المجلس الوطني الكبير . ويجب على الوزارة أن تقدم بعد تشكيلها بكامل هيئتها إلى المجلس ، وعليها في ظرف ثمانية أيام على الأكثر أن تبين له سياستها العامة وبرامجها وتطلب منه التأييد . ولهذا الأخير في أي وقت اسقاط الحكومة (مادة ٤٦) . أما من حيث علاقة السلطين بعصما فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق قبضو بسيط يمكن التملب عليه بأقرار المشروع من جديد بالأولية العادية (مادة ٢٣) - ولكن رئيس السلطة التنفيذية لا يملك تأجيل انعقاد المجلس الوطني ولا يحتاج المجلس للمعونة الحكومة له لكي يعقد جلساته بل يتخذ من تلقاء نفسه وبدون دعوة في أوائل نوفمبر من كل عام (مادة ١٤) . وبالطبع لا يملك السلطة التنفيذية حل

المجلس الوطنى لأنها تابعة لهذا المجلس وثانيه عنه فلا يقل أن يكون لها حله . وإذا تأملنا فى جميع هذه النصوص وغيرها من الدستور التركى كالمادة ٢٦ التى تشير إلى اختصاصات المجلس الوطنى الكبير نجد أن السلطة التنفيذية أشبه بلجنة يختارها المجلس الوطنى لتنفيذ أرائه^(١). ولكن ما الذى أدى إليه التطبيق العملى ؟ نعلم أن على رأس الجمهورية التركية المازى مصطفى كمال منشى تركيا الحديثة فهو يتولى الرئاسة بدون انقطاع منذ ٢٩ اكتوبر سنة ١٩٢٣ اذ أعيد انتخابه بالأجماع فى أول نوفمبر سنة ١٩٢٧ و ٤ مايو سنة ١٩٣١ وأول مارس سنة ١٩٣٥ . أما رئيس الوزارة فهو الجنرال عصمت « باشا » منذ ٣ مارس سنة ١٩٢٥ . و يتمتع كمال أتاتورك بسلطة يحدده عليها كثير من رؤساء الدول . أما المجلس الوطنى الكبير فهو يتبعه كطاله يسير معه حيث شاء لا يعصى له أمراً أو يرفض طلباً . وجميع أعضاء هذا المجلس تقريباً من أنصار « المازى » ومن أعضاء حزب الشعب (parti populaire) الذى هو رئيسه . أما المعارضة فتكاد تكون معدومة . فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٥ فى أثناء الانتخابات العامة التى تمت فى يناير وفبراير سنة ١٩٣٥ قرر مجلس إدارة حزب الشعب التركى برئاسة مصطفى كمال نفسه وفى أثناء فحصة لترشيحات الحزب أن يترك ١٦ مقعداً للمرشحين المستقلين حتى يكون للمعارضة أو لانتقد صوت مسموع فى المجلس الوطنى^(٢) ووضع ذلك مصطفى كمال فى بيانه إلى الناخبين المدعوين قائلاً : - « أن عملنا الوطنى لن

(١) ملاحظ مع ذلك أن خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية فى تركيا أقل مما كان عليه الحال فى أسوريا (دستور ١٥ يوبه سنة ١٩٢٠ القديم) والنمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ الملقى) . فهى أسوريا أقل تعديل الدستور كان لا يوجد رئيس جمهورية بالمعنى المعروف بل رئيس وزارة يقوم فى الوقت نفسه بوظيفة رئيس الجمهورية كما أنه هو والوزراء جميعهم يعينون بواسطة المجلس البالى . أما فى تركيا فعصب رئيس الجمهورية من الأسس المهمة التى عليها الدستور . ورئيس الجمهورية التركية هو الذى يعين الوزراء . وفى النمسا حسب دستور سنة ١٩٢٠ السابق هناك رئيس جمهورية بالمعنى المعروف ولكنه لا يملك تعيين الوزراء . كرملة فى تركيا ، بل يعينهم مجلس النواب كما أن رئيس الجمهورية النمساوية فى دستور سنة ١٩٢٠ لا يملك حق العفو عكس رئيس الجمهورية التركية فله حق فيتوسيط (مادة ٣٥ دستور) .

يزداد ألا قوة إذا أمكن لمواطني محصلين مستقلين عن حزبنا انتقاده ومناقشته داخل المجلس . وقت انتخابات المجلس الوطني في ٨ فبراير سنة ١٩٣٥ فنجح جميع مرشحي حزب الشعب ومن بين الفائزين في الانتخابات ١٣ من المستقلين منهم ٤ من الأقليات الخمسية والدينية (أروام ٣ أو من ١ أسرائيلين ١) . فإذا كان دستور تركيا في نصه يؤدي إلى تفوق السلطة التشريعية وإلى نظام حكومة الجمعية النيابية فأن التطبيق العملي منذ أن نفذ هذا الدستور للآن حل العلة للسلطة التنفيذية لدرجة أن أدخل كثير من الكتاب تركيا في عداد الدول الديكتاتورية .

٤- وقد تحول النظام البرلماني إلى نظام شبيه بنظام حكومة الجمعية النيابية إذا اختلف التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية أمتدودا ظاهرا للعلامة هذه الأخيرة ورجمحت كفة البرلمان على كفة الحكومة :

والأمثلة على ذلك كثيرة في الدساتير الصادرة بعد الحرب العظمى يذكر منها دستوري بروسيا (٣٥ يناير سنة ١٩١٩) و باقاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩) . أخذ كل منهما عن النظام البرلماني حتى قواعده (المشوية الوزارية) ومسحته الخارجية ولكنهما أضعا من جهة أخرى سلطة الحكومة لدرجة أدت إلى تحول النظام البرلماني فيهما إلى نظام سيادة الجمعية (الهيئة النيابية) . فأولا - استغنى كل من الدستورين البروسي والباقاري كجميع دساتير الدويلات الداخلة في دولة الويش عن وظيفة رئيس الدولة - وثانيا - جلا تمييز لوزارة كلها (باقاريا) أو رئيسها على الأقل (بروسيا) من حق البرلمان أو المجلس النيابي ، وهذا طبيعي لعدم وجود رئيس للدولة تسند إليه هذه المهمة الدستورية . فنصت المادة ٥٨ من دستور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ الباقاري على أن : « المجلس النيابي يعين رئيس الوزراء ثم يعين فيه الوزراء بالاتفاق مع هذا الأخير » ، بينما تنص المادة ٤٥ من دستور ٢٥ يناير سنة ١٩١٩ البروسي على أن : « مجلس النواب يعين بدون مناقشة رئيس الوزراء وهذا يعين الوزراء الآخرين » . ثالثا - لم يعط للوزارة الحق في حل المجلس النيابي (باقاريا) أو قيد هذا الحق بقيود

ثيقة (بروسيا)^(١) . وكانت النتيجة الطبيعية لهذه الحلول أن خفت سلطة البرلمان على سلطة الحكومة أو الوزارة . ولكن خفت من استبداد المجلس النيابي أو البرلمان أخذ كل من الدستورين المذكورين ، كغيرهما من دساتير الولايات الألمانية ودستور الريش نفسه ، ببعض مظاهر الحكومة النصف المباشرة وخصوصاً بحق الحل الشعبي ، فكان للناخبين في بروسيا وبافاريا الحق في الاقتراع على حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته (مادة ٣٠ بافاريا و ١٤ بروسيا) . كما قرر الدستوران المذكوران أحكاماً وأغلبية خاصة يجب على المجلس النيابي اتاعها للأقترع على عدم الثقة بالوزارة (مواد ٥٥ بافاريا و ٧٥ بروسيا) . وقد ألبا هذان الدستوران مع دساتير جميع الولايات الألمانية بعد أن أصبحت دولة الريش دولة موحدة .

٥ - نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا : يعتبر كثير من الشراح أن النظام الذي قرره الدستور الاتحادي السويسري^(٢) هو نظام حكومة الجمعية النيابية . وفي الواقع يشتمل هذا الدستور على بعض سمات النظام المذكور كتعيين أعضاء السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية . فبما نص المادة ٧١ من الدستور على أن السلطة العليا في الاتحاد يتولاها البرلمان الاتحادي المؤلف من مجلسين ، المجلس الوطني (Conseil National) ومجلس المقاطعات (Conseil des Etats) ، ذكرت المادتان ٩٥ و ٩٦ منه أن السلطة الإدارية والتنفيذية العليا للاتحاد يتولاها مجلس (Conseil Federal)

(١) نصت المادة ٩٤ من دستور بروسيا (٢٥ يناير سنة ١٩١٩) على أن لمجلس النواب أن يقرر حل مـهـ . ويحل أيضاً إذا قررت ذلك هيئة مكونة من رئيس الوزراء ومن رئيس مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس المقاطعات) ، أو بناء على اقتراح الشعب موافقة طريق الاستفتاء (الحل الشعبي) . ويلاحظ أن الحل في الحالة الثانية ليس من حق رئيس الوزارة وحده بل يجب موافقة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المقاطعات أيضاً . أو أحدهما على الأقل أما في الدستور البافاري فإن حق الحل أعطى للمجلس النيابي مـهـ وللشعب طريق الاقتراح الشعبي ولم يعط للحكومة .

(٢) دستور سنة ١٨٧٤ وقد عدل ٣٢ مرة منذ هذا التاريخ .

مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة ثلاث سنوات ، كما ينتخب في كل عام واحدا من بينهم ليقوم بوظيفة رئيس الاتحاد (رئيس الجمهورية) . ولكن الرئيس المذكور (Président de la Confédération) لا يتنازل من حيث السلطة عن زملائه وأن أمانا عليهم في المرتب . ولما يعتبر المجلس الاتحادي (Conseil Fédéral) في مجموعه كأنه يمثل في آن واحد رئيس الدولة هيئة والوزارة . وتوزع على أعضائه بما فيهم الرئيس الأعمال الوزارية ، فيقوم كل عضو من الأعضاء السبعة بأعمال وزارة من الوزارات . وانتخاب هؤلاء الأعضاء جميعهم بواسطة البرلمان ، وهم الذين يمثلون السلطة التنفيذية الاتحادية ، قد بشر بصف هذه السلطة وخصوصا هيئة التي انتخبها ولكن في الواقع يتمتع المجلس الاتحادي بسلطة كبير من الاستقلال قبل البرلمان وهذا راجع أولا - إلى حرية الشعب السويسري السياسية فالشعب يشعر أن الديمقراطية في حاجة لإدارة حازمة قوية . البرلمان الاتحادي يراقب بلا شك السلطة التنفيذية مراقبة دقيقة ولكنه لا يضيق عليها الخناق . وفي الأزمات السياسية الدولية لا يتأخر البرلمان الاتحادي عن تقوية السلطة التنفيذية إلى أقصى حد كما حصل في سنة ١٩١٤ عند نشوب الحرب الكبرى . فقد صوت البرلمان حينئذ على قانون يعطي المجلس الاتحادي (الهيئة التنفيذية) سلطات لا حد لها (Pouvoirs illimités) لاتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحفاظ على سلامة وحياد الأراضي السويسرية^(١) .

أما السبب الثاني - فعائد إلى عدم مسئولية المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) سياسيا أمام البرلمان . البرلمان يمين كما رأينا الأعضاء السبعة الذين يتكون منهم - لمدة ثلاث سنوات - السلطة التنفيذية العليا أي المجلس الاتحادي . ولكنه لا يملك إسقاطهم قبل انتهاء الثلاثة سنوات المذكورة^(٢) . يجب مراعاة هذه العوامل كلها عند الحكم على

(١) جاء في القانون الذي سه البرلمان الاتحادي في ٣ أغسطس سنة ١٩١٤ مادة ٤٣ :

"L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes mesures nécessaires à la sécurité, à l'intégrité et à la neutralité de la Suisse, à sauvegarder la crédit et les intérêts économiques du pays et en particulier à assurer l'alimentation publique."

(٢) ولذا لم يكن هناك تم حاجة لاعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان

خصوصا وإن هذا الأخير هو الذي يعينها .

نظام الاتحاد السويبرى، فهو أن شابه نظام حكومة الجمعية النيابية لتعيين أعضاء السلطة التنفيذية جميعهم بواسطة البرلمان، فإنه يختلف عنه بتقرير عدم مسئوليتهم أمام البرلمان، وعدم استطاعته عزلهم قبل انتهاء المدة التى يختارون لها.

والواقع أن النظام السويبرى يختلف عن جميع الأشكال المروقة (النظام الرئيسى) نظام حكومة الجمعية النيابية . النظام البرلمانى (بطاىة الخاص .

الفرع الثالث

النظام البرلمانى (Le Régime Parlementaire)

ما هو المقصود بالنظام البرلمانى . ركناه الأساسيان . المسئولية الوزارية ومن المحل : ليس المقصود فقط بالنظام البرلمانى بالمعنى الدقيق كل نظام مؤسس على وجود مجلس نيابى أو برلمان، ففى الولايات المتحدة الأمريكية برلمان (Congress) مكون من مجلسين ومع ذلك فنظامها رئيسى غير برلمانى . وفى الاتحاد السويبرى برلمان أو جمعية نيابية (Assemblée Fédérale) مكونة من مجلسين أيضاً ولكن نظام حكومتها لا يمت بصلة لشكل البرلمانى بل هو شبيه بحكومة الجمعية النيابية . فلا يكفى إذن وجود مجلس نيابى أو برلمان فى دولة من الدول حتى تصبح ذات حكومة برلمانية . الذى يميز النظام البرلمانى عن غيره من الأشكال المتقدمة هو كيفية تحديد علاقة السلطين التنفيذية والتشريعية ببعضها (١) . فالنظام البرلمانى لا يفصل بين

(١) فى الواقع لمعرفة ما إذا كانت دولة من الدول فأحد بالنظام الرئيسى أو البرلمانى أو نظم حكومة الجمعية يجب قبل كل شىء بحث علاقة السلطين التنفيذية والتشريعية ببعضها فى هذه الدولة، كما يقول العلامة رجبى (Burgess) :—

The relation of the Governmental organs to each other & to the State is what determines more than anything else the character of a constitution

السلطين التنفيذية والتشريعية كما هو المتبع في النظام الرئيسى ^(١) ولا يخلط بينهما كما هو الحال في حكومة الجمعية النيابية بل يقوم على تساوى هاتين السلطين تماوياً وثيقاً عن طريق هيئة الوزارة (Le Ministère, le Cabinet) . فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني وما يتصل بها من حقوق وأميازات يتولاها رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية . (مادة ٢٩ دستور مصر) السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور . وهو غير مسئول عادة عن أعماله ^(٢) ولكنه لا يستعمل حقوقه بنفسه بل بواسطة وزرائه (مادة ٤٨ دستور مصر) الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه . والوزراء في النظام البرلماني لا يعملون فقط منفردين بل أيضاً مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) (Conseil des Ministres) تحت رئاسة الوزير الأول أو رئيس الوزراء (Premier Ministre) أو (Prœsident du Conseil) . فالمسائل الهامة ومشروعات المراسيم والقوانين يتناقش فيها ويقررها مجلس الوزراء قبل عرضها على رئيس الدولة أو البرلمان . ومجلس الوزراء في النظام البرلماني هو المهيمن على مصالح الدولة . كما تقول المادة ٥٧ من دستورنا المصري . والذي يميز النظام البرلماني على الخصوص هو المسئولية الوزارية . فالوزراء جميعهم مسئولون سياسياً أمام البرلمان . والوزير لا يبقى في الحكم إلا إذا كان حائزاً على ثقة البرلمان ويكون ملزماً قانوناً ودستورياً بالاستقالة إذا فقد هذه الثقة . وكذلك الحال بالنسبة للوزارة بأجمعها كهيئة

(١) يلاحظ أن النظام البرلماني منى على فصل السلطين التنفيذية والتشريعية إلى حد ما ولكن هذا الفصل لا يبلغ درجة فصلهما في النظام الرئيسى . فالوزراء في النظام البرلماني يستعملون حقوق السلطة التنفيذية وهم في الوقت حسه أعضاء في البرلمان بل وعما . الاعلية البرلمانية ويحصرن جلسات البرلمان ولهم رأى محدود في المداولات في المجلس الذي هم أعضاء فيه .

(٢) مادة ٣٣ من الدستور المصري . الملك هو رئيس الدولة الاعلى وذاته مصونة لا تمس . . ولكن رأياً مع ذلك أن بعض الدساتير الحديثة (ألمانيا . النمسا . أساليا) تقرر مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً وأمكن عرله (ساء على طلب البرلمان ومواجهة أغلبية الناخبين) قبل انتهاء مدته

(Corpe) فإذا أقرع البرلمان على عدم الثقة بها وجب عليها الاستقالة ^(١) ومسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان هي الركن الأول للنظام البرلماني وبموجبها لا يكون النظام برلمانياً. ولما كثيراً ما يعرف الكتاب النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان. ولكن هناك ركناً مهماً آخر تنص عليه جميع الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني الصحيح وهو حق الحل. إذ يقابل مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان حق رئيس الدولة في حل البرلمان أو المجلس الشعبي (مجلس النواب) على الأقل ^(٢). فإذا احتلقت الوزارة والبرلمان في أمر من الأمور وأستحكم الخلاف بينهما وحاول البرلمان إسقاط الوزارة كان لها أن تلجأ لرئيس الدولة طالبة منه الأذن بحل البرلمان أو مجلس النواب وأجراء انتخابات جديدة لمعرفة ما إذا كان البرلمان يعبر حقيقة عن رأي أغلبية الناخبين. ولحق الحل هذا أهمية خاصة في النظام البرلماني أد بدونه لا يتحقق التوازن بين الحكومة والبرلمان، أو بعبارة أخرى بين السلطين التنفيذية والتشريعية. فإذا كان لبرلمان إسقاط الوزارة ولم يكن لهذه حل المجلس ونحكيم الناخبين في الخلاف القائم بين السلطين التنفيذية والتشريعية كان النظام أقرب إلى حكومة الجمعية النيابية منه إلى النظام البرلماني الصحيح كما هو الحال الآن في فرنسا. ^(٣) فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الفرنسية حل مجلس النواب ولكن أشترط ذلك موافقة مجلس الشيوخ. وفي الواقع أصبح حق الحل معطلاً ولم يستعمل إلا مرة واحدة منذ إعلان الجمهورية الثالثة الحالية.

(١) مادة ٦١ دستور مصري (سنة ١٩٢٣) «الوزراء مسئولون متصامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل مسئول عن أعمال وزارة». والمادة ٦٣ «أوامر الملك شعبية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال». والمادة ٦٥ «إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة».

(٢) مادة ٣٧ دستور مصري «للكل حل مجلس النواب».

(٣) راجع أيضاً ما قلناه عن دستور استونيا الصادر في ١٥ يوليوسنة ١٩٢٠ ودستور النمسا السابق الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (قل معدله في سنة ١٩٢٩) ومع رئيس الجمهورية حتى حل مجلس النواب)، ودساتير تركيا وبروسيا وبلغاريا.

مرى **انتشار النظام البرلماني** : - نشأ النظام البرلماني في إنجلترا أم النظم
النياية والبرلمانية ثم انتشر بطريق التقليد في كثير من الدول الأوروبية الأخرى
كفرنسا (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٣٠) المكيان ودستور سنة ١٨٧٥ الجمهورى
الحالى) وبلجيكا (دستور سنة ١٨٣١) وهولندا وإيطاليا (دستور سنة ١٨٤٨)
وأسبانيا والبرتغال ورومانيا (دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) واليونان وأحدث به
معظم الدول الأوروبية الجديدة التى نشأت بعد الحرب الكبرى كيولونيا ويوجوسلافيا
وتشيكوسلوفاكيا وفلاندا ولتوانيا وليتوانيا واستونيا بعد أن عدلت عن نظام حكومة
الجمعية النياية فى سنة ١٩٣٣ . وأحدث به أيضا النمسا بعد تعديل دستور أول
أكتوبر سنة ١٩٢٠ فى سنة ١٩٢٩ وهجاربيا وألمانيا (دستور ١١ أغسطس سنة
١٩٢٩) . ولكن يلاحظ أن بعض هذه الدول تحولت الآن عن النظام البرلماني
بعد أن حرته مدة قصيرة أو طويلة . ففى إيطاليا بسود النظام الفاشيستي وفى
ألمانيا النظام النازى وكل منهما لا ينفى أحقاره وأستخفاه بالنظام النياي والحكومة
البرلمانية والديموقراطية . وتحولت النمسا عن النظام البرلماني فى دستور ٢١ أبريل سنة
١٩٣٤ وهو المعمول به الآن . والبرتغال فى دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ الحالى
بعد أن كان دستور البرتغال المقدم الصادر فى ٢١ أغسطس سنة ١٩١١ ينص
على أن « كل وزير مسئول سياسيا ومديا وجانبيا عن أعماله التى وافق عليها
أو نفذها » (مادة ٥١ دستور سنة ١٩١١) أصبحت المادة ١١١ من الدستور
الحالى (١٩٣٣) تنص على أن « بقاء الوزارة فى الحكم أو عدم خائها معلق بأرادة
رئيس الجمهورية وحده » وأن ليس لتصويت البرلمان أو اقتراحه على عدم الثقة
بالوزارة أى تأثير على مركزها ^(١) . ومسئولية الوزارة سياسيا أمام البرلمان كما
نظم شرط أساسى للنظام البرلماني .

وعلى العكس من ذلك طبقت الملكات البريطانية الحرة (Dominions)
بنجاح النظام البرلماني على الطريقة الأنكليزية . وأحدث به بعض الدول الشرقية

(١) راجع هذا الدستور فى تقرير المعهد الدولى للقانون العام سنة ١٩٣٤ ص ٦٦٥

باعتباره المثل الاعلى للديموقراطية النيابية ومن هذه النول : العراق . ومصر (دستور سنة ١٩٢٣ و سنة ١٩٣٠) . ف دستور سنة ١٩٣٠ عندنا ولو أنه قوى كثيراً من سلطة الملك الا أنه احتفظ مع ذلك بالنظام البرلماني . و ذكرت المدركة المرفقة به الأسباب التي حملت وزارة اسماعيل صدقي ماشا على الاحتفاظ بالنظام البرلماني ، و سطر الاحتواء هذا الجزء من المدركة لتحليل موحز دقيق للنظام المذكور ذكرها فيما يلي . قالت :-

« والآن وقد ثبتت الوزارة رأياً في تشكيل البرلمان ووجوه تكوينه بقي أن نعرف على أي أساس يجب أن تكون علاقته بالسلطة التنفيذية . »

« رسم الدستور الحالي (يعني دستور سنة ١٩٢٣) حدود هذه العلاقة وهي الحدود المسأورة فيما يسمى بوجه خاص بالنظام البرلماني وتتلخص في أن الوزراء مسئولون بالتصاميم عن السياسة العامة للدولة ومنعدين كل منهم عن أعمال وزارته (مادة ٦١ دستور سنة ١٩٢٣) وأنه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة (مادة ٦٥) وفي أن للملك حل مجلس النواب (مادة ٣٨) . حقوق لكل من الهيتين براد بها أحكام المعادة والتوازن بينهما حتى لا يطنى أحدهما على الآخر . على أن مرد الأمر في النهاية الى الامة فيحكم اليها اذا شجر الخلاف بينهما . »

« ليس النظام البرلماني الصورة الوحيدة للحياة الدستورية النيابية فست صور أخرى ترمي الى النفاية فيها من مؤازرة السلطات ولكن النظام البرلماني أكثر الصور شيوعاً وأسهلها تقلاً وملامسة للاحوال المختلفة وأبسطها تطبيقاً وقد أعتمد الدستور المصري طريقاً لتحديد العلاقة بين السلطين (التنفيذية والتشريعية) . ولا ترى الوزارة وحدها لتحول عنه أو الى الناس به عا ينير كيانه . فأن الوزارة مهما يكن شعورها بالعيوب المعاشية في النظام النيابي مما لا يستطيع تجنبه ، وأعتقد أنها سيمضي زمن ليس بالقصير قبل أن يقر قرار ذلك النظام بمصر ويمتدج بالطباع أمتزاجاً يجمعه ثانت الأساس وطيد الأركان - مهما يكن من ذلك كله - تؤمن أشد الأيمان بأنه (النظام البرلماني) خير ما يلائم أحوال مصر من الأنظمة المروقة في الظروف الحاضرة . »

« وبناء على ذلك ترى الوزارة أنه يجب أن يظل هذا النظام (البرلماني) قائماً بركيه . المسئولية الوزارية . وحل مجلس النواب . »
 أما معظم البلاد الأمريكية فقد حلت - كما رأينا - حدود الولايات المتحدة وفضلت نظاماً آخر هو النظام الرئاسي (Le Régime Présidentiel) الذي درسناه والبنى على فصل السلطين التنفيذية والتشريعية، ومسئولية الوزراء (السكرتارين) أمام رئيس الجمهورية وحده ، واستقلالهم عن البرلمان . وظل الاتحاد السويى يحافظا على نظامه النيابى الخاص الشبه بنظام الجمعية النيابية .

اعترف الدساتير البرلمانية هي بعضها بعضاً فى التفاصيل :- يجب أن نلاحظ أن معظم البلاد التي أخذت بالنظام البرلماني وان اتفقت في تقرير الركين الاساسيين لهذا النظام (المسئولية الوزارية وحق الحل) أى مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل هذا الأخير . فاتها اختلفت مع ذلك أخلاقاً واضحاً فيما يتعلق بالقواعد الأخرى والتفاصيل (١) فبعضها يجعل البرلمان مكوناً من مجلسين وهو الغالب ، بينما يأخذ البعض الآخر بنظام المجلس الفردي .
 (٢) بعض الدساتير البرلمانية تسمح لرئيس الدولة بحل كل من المجلسين كليهما وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا (دستور سنة ١٩٢١) ورومانيا ، بينما ليس له في دساتير أخرى ألا حصل مجلس النواب فقط (فرنسا . انكلترا . مصر) (٣) في بعض الدساتير كفرنسا وبولونيا (دستور سنة ١٩٢١ قبل تعديله في سنة ١٩٢٦) واليونان (دستور سنة ١٩٢٧ الذي الآن) لا يستطيع رئيس الدولة حل مجلس النواب إلا بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ ولا أثر لهذا القيد في الدساتير البرلمانية الأخرى . (٤) بعض الدول تقرر مسئولية الوزراء للياسة أمام كل من المجلسين كليهما وفرنسا . بينما لا تسأل الوزارة في دول أخرى إلا أمام مجلس النواب وحده كإنجلترا . تشيكوسلوفاكيا . بولونيا . مصر . (٥) نصت بعض الدساتير البرلمانية الصادرة عقب

(١) حصص الدساتير الحديثة لم تعط حق الحل أصلاً لا لرئيس الدولة ولا للحكومة بل أعطته لميثه الناحين (الحل الشمى) أو للمجلس ذاته له أذا شاء أن يحل نفسه . وهذه الدساتير بعيدة الصلة بالنظام البرلماني الصحيح .

الحرب العظمى كدستور فير الألمانى سنة ١٩١٩ أو دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المتساوى (الممدل فى سنة ١٩٢٩) ودستور اسبانيا الصادر فى سنة ١٩٣١ على مشولية رئيس الجمهورية سياسيا أى على إمكان عرله قبل أنتهاء مدته بناء على اقتراح مجلس النواب أو البرلمان ومواقفة أعلىة الناجين مع أن القاعدة فى النظام البرلمانى الانكليزى والبلجيكى والمصرى (وهى دول ملكية) والفرنسى (جمهورية) أن رئيس الدولة غير مسئول سياسيا (ولا جنائيا فى الدول الملكية) من أعماله بل المسئولون هم الوزراء .

وخلاصة القول أن النظام البرلمانى طمع فى كل دولة بطابع خاص وأخذ شكلا خاصا يختلف قليلا أو كثيرا عن الأصل الذى أخذت عنه جميع الدساتير البرلمانية وهو النظام البرلمانى الانجليزى . فذلك قال بعض الكتاب أنه لا يوجد نظام برلمانى واحد بل أنظمة برلمانية مختلفة باحتلاف البلاد والدساتير ، بينما قسم بعضهم الدول البرلمانية الى قسمين : دول تأخذ بالنظام البرلمانى الكامل الصحيح كإنجلترا وبلجيكا وأخرى ذات نظام برلمانى نقص (Inauthentique) كفرنسا حيث حق الحل معطل منذ سنة ١٨٧٧ (١) .

وبعد هذه الكلمة العامة نريد أن نبحث الآن النقط الثلاث الآتية : -
١ - كيفية نشوء النظام البرلمانى فى إنجلترا . ٢ - الهيئات الأساسية فى النظام البرلمانى - ٣ - أزمة النظام النيابى البرلمانى .

١ - نشأة النظام البرلمانى فى إنجلترا .

نشأ النظام البرلمانى تدريجيا فى إنجلترا فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ولا يزال يتطور فيها تبعا لظروف والصرورات السياسية . وتاريخ النظام البرلمانى فى إنجلترا هو تاريخ الوزارة أو مجلس الوزراء (The Cabinet) فان الحكم البرلمانى لم ينكوب ويظهر فى هذه البلاد إلا بعد أن أنتقلت السلطة من يد الملك غير المسئول إلى وزارة مسئولة أمام البرلمان . والانكليز يطلقون عادة على ما نسميه بالنظام البرلمانى إسم (The Cabinet Government) لبيان ما للوزارة أو مجلس الوزراء من الأهمية الخاصة

(1) Voir : Rdalob, le Régime Parlementaire, P. 256 258

في هذا النوع من الحكومات^(١) فمجلس الوزراء في العول ذات النظام البرلماني هو المهيمن على شئون الدولة ومصالحها، والوزراء هم الذين يستعملون جميع أو معظم الحقوق المعترف بها قانوناً وأسمى للملك (أو رئيس الجمهورية) . وهذا هو معنى العبارة الشهيرة « الملك - في النظام البرلماني - يتلى العرش ولا يحكم » (Le Roi règne mais ne gouverne pas) ولكن كيف نشأ نظام الوزراء ومجلسهم ؟

١ - ظهور هيئة الوزارة أو (Cabinet) . - يتصل تاريخ الوزارة في إنجلترا بتاريخ « مجلس الملك الخاص » . كان للملك إنجلترا كثير من الملوك مجلس خاص يستشيرونه ويستعينون به على القيام بأعمالهم ووظائفهم . عرف هذا المجلس في فرنسا باسم مجلس الملك (Le Conseil du Roi) وفي إنجلترا باسم Permanent or Privy Council وهو لا يزال موجوداً الآن .

أما أعضاؤه فيهم الملك كما يريد . وكانوا يعينون في الماضي من كبار موظفي المملكة ورؤساء أساقفة كاتدرى ويورك وبعض الأعضاء الآخرين . وبلغ مجلس الملك الخاص أوج سلطته في القرنين الخامس عشر والسادس عشر . ولكن في القرن السابع عشر أخذ الملك يكتفى باستشارة لجنة مكونة من ثمر قليل من بين أعضاء المجلس الخاص المعروفين بأخلاصهم لشخصه . وأصبحت هذه اللجنة المحدودة هي الأداة التي يستعين بها الملك في حكم البلاد . وعرفت حينئذ بأسماء مختلفة (Juncto, Cabale, Cabinet, Committee of the state) وهذه التسمية الأخيرة هي التي ظلت مستعملة الآن .

لم يكن هذا شيئاً جديداً أو بدعة في القرن السابع عشر . وكثيراً ما كان الملك يقتصر في الماضي على استشارة أخصائه أو ثمر قليل من الأشخاص الحائزين على ثقته . ولكن الجديد هو أن هذه الخطة أصبحت عادة ثابتة ونظاماً للحكم (Un System de

(١) كما يطلق الأمريكان على نوع حكومتهم عباره The Presidential Government أى الحكومة الرئاسية . لبيان مركز رئيس الجمهورية الممتاز وللدلالة على أنه هو المحرك الأول للإدارة .

(Gouvernement) . ولم يكن لهذه اللجنة أو الـ (Cabinet) ، وهي أصل الوزارة كما نعرفها اليوم ، صفة شرعية بل كثيراً ما وحه اليها النقد بمحبة أن وجودها يخالف لقوانين الانجليزية التي لا تعرف ولا تعترف بالوجود إلا لمجلس الملك الخاص (The privy council) لا لهذه اللجنة الشاذة التي بدأت تحمل محل المجلس الخاص في كثير من اختصاصاته ووظائفه .

وفي سنتي ١٦٤١ و ١٦٤٢ شكوا أعضاء مجلس العموم في تظلمهم المرفوع إلى شارل الأول من أن أمور الدولة الهامة أصبحت تقرر في لجنة خاصة Cabinet Council مكونة من أشخاص مجهولين لا يثق الشعب بهم . وبالرغم من ذلك عاد نظام الـ (Cabinet) إلى الظهور بعد عودة الملكية عند انتهاء حكم كروميل . ويرجع ذلك في الواقع إلى ضرورة عملية إذ لم يعد من الممكن ، وقد تنوعت أمور الدولة وتشتت ، أن تجري المناقشة والبت فيها في هيئة كبيرة كمجلس الملك الخاص (Privy Council) . وصار من اللازم أن يستعين الملك في إدارة ملكه وحكم البلاد بنفر قليل ممن يثق بهم . وهكذا فقد المجلس الخاص أهميته السياسية وطهر في الأفق السياسي هيئة الـ (Cabinet) وأخذت تتطور حتى أصبحت مجلس الوزراء الحالي .

وقد حاول عبثاً قانون توارث العرش (Act of settlement) سنة ١٧٠١ أن يقضي على نظام الـ (Cabinet) في شأنه إذ نص في هذا القانون على أن جميع أعمال الحكومة يجب أن تدرس في المجلس الخاص Privy Council ، والقرارات الناتجة عن ذلك يجب أن يرضى عليها أعضاء المجلس الذين أشاروا بها أو وافقوا عليها . ولكن هذا النص الذي في عهد الملكة آن Anne قل أن يطبق وبذلك تجمعا نظام الوزراء أو الـ (Cabinet) من الألمان .

وبلاحظ أن الوزارة في ذلك الوقت لم تكن إلا آلة في يد الملك يستعين بها على حكم البلاد فهو وحده الذي يختار مستشاريه الذين تكون منهم هيئة الـ (Cabinet) ويعزلهم بدون أي شرط ولا قيد ، ولا يمين في ذلك المركز الهام إلا الأشخاص التابعين له الخاصين لأرادته المنفذين لرغبته . ولم تكن الوزارة حينئذ متجانسة موحدة ملتفة حول رئيس واحد كرئيس مجلس الوزراء في الوزارات البرلمانية الحالية . فالفرق

كبير بين النظام الوزاري أو نظام (Cabinet) في نشأته، وبين الوزارة البرلمانية كما نعرفها الآن التي تستند سلطتها قبل كل شيء من البرلمان، وتتألف من زعماء حزب الأغلبية البرلمانية، وتسمى لتنفيذ إرادة هذا الحزب لا إرادة الملك أو رئيس الدولة. فكيف تم هذا التطور العظيم وما الذي ساعد عليه ؟

بدأ مركز الوزراء والوزارة يتطور تدريجياً في القرنين السابع عشر والثامن عشر وساعد على ذلك عاملان : زيادة نفوذ البرلمان خصوصاً بعد ثورة سنة ١٦٨٨ من جهة، وتحول مسئولية الوزراء جثثاً أمام البرلمان إلى مسئولية عن أعمالهم السياسية من جهة أخرى .

رأينا عندما تكلمنا عن الحكم النيابي في إنجلترا كيف أخذ نفوذ البرلمان يزداد شيئاً فشيئاً . وجاءت ثورة سنة ١٦٨٨ التي أبعدت جيمس الثاني وأسرته متجاوزت عن العرش مؤيدة لحق البرلمان في مراقبة استعمال الملك لسلطاته وامتيازاته . ولما تولت أسرة هانوفر الأجنبية الألمانية عرش إنجلترا في سنة ١٧١٤ أصبح من الصعب على الملك الحكم إذا لم يكن متفقاً مع البرلمان أو أغليته . ولا يمكن أن يسود الاتفاق بين الملك والبرلمان إذا لجأ الملك إلى اختيار مستشاريه من الأشخاص الذين تعارض سياستهم تعارضاً ظاهراً مع سياسة البرلمان . فأحسن وسيلة عملية لتحقيق هذا الاتفاق ودوامه بين الملك والبرلمان هي أن يختار الملك أعمامه المباشرين (الوزراء) من الأشخاص الحائزين على ثقة الأغلبية البرلمانية ، أو على الأقل من بين الأشخاص الذين يستطيعون أن يؤثروا في تلك الأغلبية ويصطنعوها أو يخلقوها عند لزوم . وهذه الطريقة الأخيرة كانت أقرب إلى قبول ملوك القرن الثامن عشر وظروف ذلك العصر . وفي الواقع كانت معظم الوزارات الانجليزية في الجزء الأكبر من القرن الثامن عشر مبنية بناء على إرادة الملك وحده . ولكن نظراً لضرورة الحصول على موافقة البرلمان على مسائل عديدة كالتقوانين والميزانية والقانون السنوي الخاص ببقاء الجيش الخ . اتجهت خطة الملك ومستشاريه إلى إكتساب أصوات الأغلبية البرلمانية ، وعلى الخصوص أغلبية مجلس العموم ، بجميع الطرق الممكنة بما في ذلك الرشوة والتأثير في الانتخابات . فبينما القاعدة الآن أن الملك أو رئيس الدولة البرلماني لا يدعو لتأليف

الوزارة إلا زعماء الأغلبية التي تسفر عنها انتخابات حرة، كان الحال في القرن الثامن عشر في إنجلترا أن الملك، سواء في ذلك جورج الأول (١٧١٤-١٧٢٧) أو الثاني (١٧٢٧-١٧٦٠) أو الثالث (١٧٦٠-١٨٢٠)، يهدد شخص الذي يختاره هو بمحض إرادته بتشكيل الوزارة ويسعى هذا بعد ذلك «لخلق» أغلبية برلمانية تؤيده أو على الأقل لا تقارض سياسة الحكومة معارضة شديدة.

بهذه الطريقة أمكن لوزير كالسمر روبرت ولبول (Walpole) أن يبقى في الوزارة ٣٢ سنة متتالية من سنة ١٧٢١ إلى سنة ١٧٤١ في عهد جورج الأول والثاني معتمداً أولاً على ثقة الملك والأغلبية المصطنعة التي خلقها ولبول نفسه في مجلس العموم، وأخيراً على ثقة الملك وحده بالرغم من معارضة هذه الأغلبية التي بدأت تقلت من يده وتتور في وجهه، والتي أتمى بها الأمر إلى إرغام الوزير على الاستقالة في ٢ فبراير سنة ١٧٤١. ولم يكن من المتصور حينئذ الحصول على برلمان صالح يوافق على سياسة الحكومة. فمجلس اللوردات بطبيعته وميوله وكيفية تكوينه كان مؤيداً في الغالب لسياسة الملك. أما مجلس العموم فلم يكن يمثل الأمة تمثيلاً حقيقياً كمجلس العموم الحالي^(١). ونظراً لقلة عدد الناجحين بالنسبة لما عليه الحال الآن وفساد النظام الانتخابي في هذا العهد سهل التأثير في الناخبين. فانتخاب نواب المقاطعات (Shires, Counties) كان يحصل غالباً تحت حماية اللوردات أصحاب النفوذ والسلطة في المقاطعات نظراً لأن ملاكهم العقارية الواسعة. وانتخاب نواب المدن Boroughs ما كان يخلو من تدخل الحكومة خصوصاً في المدن التي أطلقوا عليها اسم Rotten Boroughs وهي التي استمرت تحتفظ بحق التمثيل في البرلمان مع أنها فقدت أهميتها التي كانت لها في الماضي وأصبح عدد الناخبين فيها صغيراً جداً. ومع فساد هذا النظام الانتخابي لم يبدأ في إصلاحه إلا في سنة ١٨٣٢. وقد أدى الإصلاح المذكور والتعديلات التي تلت إلى استقلال مجلس العموم عن اللوردات وعن الحكومة. ولكن قبل ذلك التاريخ وخصوصاً في القرن

(١) كان حق الانتخاب لسنة ١٨٣٢ محصوراً في طلبة محدودة فحسب قانون قديم يرجع إلى سنة ١٤٢٩ كان لا بد للناخب في المقاطعات (الكوتيتات) من أن يكون حائراً أو مالكا لعقار دخله السنوي ٤ شللاً. وفي المدن كان حق الانتخاب يختلف بحسب العادات والامتيازات المعطاة لكل مدينة.

الثامن عشر استغل الملك ومستشاروه الموقف للحصول على المجلس القوي يريدونه لتنفيذ سياستهم بدون معارضة جدية من جانب البرلمان .

ولكن يجب أن لا تنال في أهمية هذه الطريقة ، أنها مكنت بلا شك وزيراً ماهراً كالسير روبرت ولبول من أن يحكم مدة طويلة مستنداً على أغلبية ظاهرية ، ولكننا رأينا كيف أنه اضطر في نهاية الأمر نظراً للمعارضة الشديدة التي لقبها في مجلس العموم إلى الاستقالة . وفي الواقع كان في يد البرلمان سلاح قوى يستطع بواسطته أن يرغم الوزراء على التحلي عن الحكم إذا فقدوا ثقة المجلسين . هذا السلاح هو اتهام الوزراء ومحاكمتهم جنائياً بطريق الـ *Impeachment*

ب - مسؤولية الوزراء الجنائية وتحويلها الى مسؤولية سياسية : - سبق أن أشرنا إلى الـ *impeachment* عندما تكلمنا عن النظام الرئيسى في الولايات المتحدة . والولايات المتحدة كغيرها من الدول لما أخذت هذا النظام عن إنجلترا . القاعدة في إنجلترا أن الملك لا يخطئ . *The King can do no wrong* وعلى ذلك فهو غير مسئول ، أما مستشاروه فهم مسئولون جنائياً ومعديا امام المحاكم العادية . وهكذا حل الانجليز هذه المعضلة الكبيرة ، فحرم مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها ، بنقل هذه المسؤولية من الملك إلى مستشاريه أو الوزراء . ولكن شعر الانجليز من زمن أن القضاة الماديين قد لا يجحدون في أنفسهم الشجاعة الكافية لحكم على الوزراء خصوصاً في الجرائم المتعلقة بوظائفهم . ولذلك فكروا في إيجاد محكمة خاصة وأحراءات خاصة لمحاكمة الوزراء عن هذه الجرائم . ومن ذلك نشأت فكرة الـ *Impeachment* أى اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب أمام مجلس اللوردات الذى يحكم كمحكمة عليا . نشأ هذا الاتهام في القرن الرابع عشر ولم يستند لقاعدة عامة أو يجرى من الوجهة القانونية إلا بعد أن استعمل عدة مرات والذى حرص النواب على استعمال هذا السلاح هم اللوردات ، وبعد أن تقرر بسوابق عديدة سموا في تفسيره بالاستناد إلى القواعد القانونية العامة . أما اختصاص مجلس اللوردات بمحاكمة الوزراء جنائياً فكان من السهل تبريره لأن مجلس اللوردات قد احتفظ بشئ من السلطة القضائية التي كانت له في بادئ الأمر يوم كان يعرف باسم *Magnam Concilium* ، إذ كان من اختصاصاته

الحكم في القضايا والانتهاكات الموجهة ضد كبار رجال المملكة . أما اختصاص مجلس المصوم فقد فسرره بالطريقة الآتية : يوجد بحسب قوانين المملكة في كل مقاطعة (أو كوتية) هيئة محلفين Jury منتخبة من الأهالي وهي التي تنهم في القضايا الجنائية . وبما أن مجلس المصوم مكون من ممثلي المقاطعات والمدن فيمكن اعتباره هيئة محلفين عليها لها حق الاتهام في القضايا الهامة كالجرائم التي يرتكبها الوزراء .

ومهما كان الأمر قد بدأ ظهور هذه المحاكمة الخاصة بالوزراء ومستشاري الملك في سنة ١٣٧٦ في عهد أدوارد الثالث . ولجأ إليها مجلسا البرلمان عدة مرات في عهد خلفه . وظلت خاملة مدة طويلة لأسباب عديدة طول مدة حكم أسرة نيودور ثم بشت من حديد في عهد ملوك أسرة ستوارت . وفي بادى الأمر كانت هذه المشاورة جانبية بصفة أى لا ينهم مجلس المصوم الوزراء ومستشاري الملك أمام مجلس اللوردات ولا يحاكمهم هذا إلا إذا ارتكبوا عملاً يعده جريمة في نظر قانون العقوبات .

ولكن في القرن السابع عشر تحولت هذه المسؤولية الجنائية ، إلى مسؤولية حائية سياسية *Politico-Penal* . قبل أن تتحول عنها المسؤولية السياسية البحتة . إذ لجأ مجلس المصوم إلى استعمال سلاح الاتهام ليس فقط في حالة ارتكاب الوزير لجريمة حائية متعلقة بوظيفته بل أيضاً في حالة ارتكابه خطأ فاحش أو لعمل ضار بمصلحة البلد كما لو أشار مثلاً على الملك بمفاوضة ، أو بفتح معاهدة ، ظاهرة الصرر . تحولت المسؤولية الجنائية إذن إلى سلاح يستعمله البرلمان لمحاربة حصومه ولحل الوزراء على تقديم حساب عن أدارتهم . وأصبح لمجلس اللوردات الحق التام في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة (١) .

(١) ولم تكن الاتهام (المحاكمة بطريق الـ *impeachment*) هو السلاح الوحيد الذي أستعمله البرلمان لمحاربة حصومه وحملهم على الأدغال لأرادته بل كان يلجأ أحياناً إلى سلاح آخر أشد وطأة *The Bill of attainder* وهو عبارة عن قانون يصدر من البرلمان بموافقة الملك لمعاينة أى شخص عن فعل ارتكبه حتى لو لم يكن هذا الفعل معاقفاً عليه بأى قانون وقت ارتكابه . والعقوبة في هذه الحالة هي غالباً عقوبة الموت أو العي المؤبد أو مصادرة الأملاك . وفي الواقع كان قرار البرلمان في هذه الحالة قانوناً فريداً ورجعياً وحظاً كبيراً بين السلطين التشريعية والقضائية وحرماً ظاهراً للعدالة وهذا يكفى لبيان سيئته . ولما كان البرلمان الانكليزي لا يلجأ لهذه الطريقة إلا إذا نذر استعمال الـ *Impeachment* لسبب ما كرهض المنهم الأجابة أو هروبه عن المحاكمة .

وأصبح أنهام الوزراء هذا بواسطة أحد المجلسين ومحاكمهم أمام المجلس الآخر (Impeachment) من القواعد الدستورية الشائعة التي أخذتها البلاد الأخرى عن إنكلترا، حتى البلاد التي لم تأخذ بالمسئولية السياسية أو بالنظام البرلماني كالولايات المتحدة الأمريكية (في الولايات المتحدة احتفظت هذه المحاكمة باسمها Impeachment، وبمظهرها، فجلس النواب الأمريكي هو الذي ينهم ومجلس الشيوخ يحاكم. والاثم ببطريق Impeachment هناك لا يستعمل فقط ضد الوزراء بل ضد رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع موظفي الاتحاد. وله في الولايات المتحدة من الوحة النظرية أهمية خاصة نظراً لعدم وجود المسئولية السياسية. ومع ذلك فاستعماله هناك نادر - كما رأينا - ولا يترتب عليه الحكم بقوة بل العزل فقط من الوظيفة مكس الحال في إنجلترا). والمهم الآن معرفة هو كيف تحولت هذه المسئولية الجنائية أو الجدية - السياسية - في إنجلترا إلى مسئولية سياسية بحيث لا يترتب عليها الاستقالة الوزارة أدا فقدت ثقة البرلمان. والحواب على ذلك سهل. المحاكمة الجنائية أمام البرلمان الإنكليزي كأمام المحاكم العادية تؤدي الى الحكم بقوة تقس المحكوم عليه في شخصه أو حرته أو ماله. يكفي إذن أن يهدد البرلمان الوزير بمحاكمة جنائية إذا هو لم يقدم استقالته حتى يجمله على الاستقالة هرباً من العقوبة. وهذا يفترض بالطبع أن يكون البرلمان قادراً على تنفيذ تهديده وأن لا يكون في استطاعة الملك أن يعوق هذا التنفيذ. لذلك تقرر في إنكلترا منذ سنة ١٧٠١ أن الملك لا يستطيع أن يعفو عن محكم عليهم البرلمان، أو يسطر المحاكمة بجل البرلمان أو تأجيله (قانون توارث العرش (Act of Settlement) (Précédents) بـ - تقرير مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان بسوابق (Précédents)

متعددة في القرن الثامن عشر :-

(١) استقالة ولبول في سنة ١٧٠١. - قلنا أنه يكفي تهديد البرلمان الوزير بمحاكمته جنائياً لحله على الاستقالة وتركه الحكم وهذا ما حصل بالفعل ولأول مرة سنة ١٧٤١ لـ سير روبرت ولبول R Walpole ، فقد ظل ولبول في الحكم ٢٢ سنة معتمداً على ثقة الملك وتأييد أغلبية مصطحة في مجلس العموم ولكن في المدة الأخيرة

لوزارته بدأت أغلبية تضطل وظهرت في المجلس روح مقاومة شديدة لأدارته . ففي سنة ١٧٤١ صوت عدد كبير من أعضاء مجلس العموم على اقتراح بطلون فيه من الملك إبعاد ولبول عن الحكم بحجة أنه مشول عن إدارة البلاد السيئة . فدافع ولبول عن نفسه في البرلمان مظهراً ما في هذا الطلب من مخالفة للدستور ولقوانين البلاد ، وعده أكبر افتئات يمكن تصوره على أميرات العرش ، إذ ليس من حق البرلمان أن يطلب من الملك عزل أحد وزرائه أو مستشاريه - وم خدام التاج وحده - دون أن يوجه إلى هذا الوزير تهمة جنائية خاصة . ومعنى ذلك أن الوزراء لا يفقدون مراكمهم إلا إذا عزلم الملك أو اتهم البرلمان جنائياً وهذا حقيقى في ذلك الوقت . ولكن بالرغم من ذلك فقد أصطر ولبول في النهاية إلى الاستقالة بعد أن تحولت أغلبته إلى أقلية وبدأ يظهر أمامه حليا شح المحاكمة الجنائية . فكان بسطه هذا أول وربر قرر مكرها مدأ مسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان . لقد ثيرت فعلا في البرلمان في هذه الأثناء محاكمة ولبول جنائياً أى اتهامه أمام مجلس اللوردات بطريق ال (Impeachment) ^(١) ولكن زعيم الأغلبية البرلمانية الجديدة بثنى (Pulteney) صرح في البرلمان أنه لا يريد أن يمس شخص الوزير سوء وكل ما يريد هو واتباعه إبعاده عن الحكم فقط . وهذه هى الصفة التى تميز المسئولية الجنائية عن المسئولية السياسية . فالأولى تؤدي إلى عقاب المتهم والثانية إلى التحل عن السلطة أو الحكم فقط .

فساقه سنة ١٧٤١ أدا في غاية الأهمية إذ بها تحققت لأول مرة في تاريخ إنجلترا الدستوري مسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان ، أى ضرورة تجنبهم عن الحكم أدا فقدوا ثقة أغلبية مجلس العموم . ولكن ملاحظ أن هذه المسئولية لم تكن حينئذ ألا مسئولية فردية . فإن استقالة ولبول وهو الوزير الأول ورئيس الوزراء الفعلى لم

(١) ربما كان الميل لمحاكمة الوربر ولبول جنائياً أشد ظهوراً عارج البرلمان مه في داخله ففى ليلة من ليالى بنار سنة ١٧٤١ وقد بدأت أغلبية الوزير تتعكك اذيع في لندن ان ولبول سيقض عليه ويساق الى رح لندن Tower of London . فهاجت الناس على استجار النواهد في الشوارع الموصلة للبرج لكي يتمكنوا بمشاهدة هذا الخطر الرائع . في ذلك الوقت لم تكن مسئولية الوزراء السياسية قد أصطلت بعد عن المسئولية الجنائية امصلاً تلماً .

ينترتب عليها استقالة زملائه الوزراء الآخرين . في سنة ١٧٤١ لم يكن الوزراء اذن متضامنين مع رئيسهم الفعل في المسئولية. وثبتت ملاحظة أخرى في غاية الأهمية : بعد أن أستقال ولبول عرض الملك جورج الثاني على بلتي (Paltney) زعيم المعارضة المنتصرة أي زعيم الأعلية الجديدة أن يحمل محل ولبول وهذا بدأت تظهر هذه القاعدة : أن لزعم المعارضة المنتصرة الحق في رئاسة الوزارة الجديدة وفي أن يحمل محل رئيس الوزارة المستقيل .

(٢) استقالة وزارة لورد نورث في سنة ١٧٨٢ وتأييد وزارة مع حزب المعارضة المنتصرة . - لكن في المسائل الدستورية كما في غيرها من المسائل لا تكفي سابقة واحدة لتقرير قاعدة من القواعد (line fois n'est pas Coutume) يجب أن تتكرر وتأييد هذه السابقة مراراً حتى يمكن اعتبارها قاعدة ملزمة . فاستقالة ولبول سنة ١٧٤١ بدون محاكمة حثالة وبناء على معارضة أغلبية مجلس العموم لم تكن كافية وحدها لتقرير حق المجلس المذكور نهائياً في إسقاط الوزارة التي تفقد ثقته . وإذا رجعنا الى تاريخ انجلترا الدستوري لوجدنا أن البرلمان لم ينبع في أسقاط أية وزارة من سنة ١٧٤٢ الى سنة ١٧٨٢ . وليس معنى ذلك أنه كان راسياً عن جميع الوزارات التي تشكلت وحكت في هذه الفترة بل كثيراً ما كانت يمارسها ولكن كانت تنتهي بمارسته بالخضوع لرغبة الملك وبقبول الوزراء الذين أحترم هو . ولم تولى جورج الثالث الحكم في سنة ١٧٦٠ أستمر بحكم لمدة تزيد عن ٢ سنة بواسطة وزراء خاصين له مباشرة لا لسلطة البرلمان . (تربي جورج الثالث على أن يكون ملكاً بمعنى الكلمة يسود وبحكم) . في سنة ١٧٦٢ أعطى جورج الثالث الوزارة الى لورد بيوت Bute أحد المقربين اليه بالرغم من أنه كان مبغوضاً لدى الشعب . وحتى بعد تركه الوزارة استمر اللورد بيوت هذا مستشار الملك غير الرسمي ، ولما حاول خلفه لورد جرتيل التخلص من سلطته غير المباشرة والأستناد الى البرلمان ، لم يتأخر الملك في عزل جرتيل سنة ١٧٦٥ . وفي العام التالي عزل جورج الثالث المركيز ركنجهام Rockingham وهو من حزب الأحرار Whigs لكونه خصماً لسلطة الملك المطلقة . ومن ذلك الوقت حتى سنة ١٧٨٢ لم يدع الملك إلى كرسى الوزارة ألا الأشخاص الخاضعين لشخصه تماماً :

لورد حراخون أولاً ثم لورد نورث North بعد ذلك الذي بقى في الوزارة من سنة ١٧٧٠ الى سنة ١٧٨٢ كان في أثنائها خادماً أميناً للملك منفذاً لكل رغباته بالرغم من النزاع المستمر بين الوزارة والبرلمان . وقد اشتد هذا النزاع نظراً لسياسة الملك الشخصية البعيدة عن الحكمة التي أدت الى فقد المستعمرات الأمريكية ، ولكن لما كان الملك غير مسئول بحسب القاعدة الشهيرة *The king Can do no wrong* والمسئولون هم وزراءه الذين قلوا تنفذ سياسته وتحملوا نتائجها ، أخذ البرلمان يهاجم وزارة لورد نورث بشدة مطالبا إياها بالاستقالة . أما خطة لورد نورث فانه ازاء هذه الأزمة فكانت غريبة . بدأ أولاً بالتصريح قبل أن يتقدم الأغلبية تماماً أنه سيستقيل من الوزارة إذا اقترح البرلمان ضده ، ثم قرر أنه سيبقى في مركزه ويغير سياسته فشبها مع أرادة مجلس العموم . ولكن رد على ذلك أحد زعماء المعارضة فوكس (Fox) بأنه لا يصح لوزارة أن تبقى في الحكم لكن تطبق سياسة خصومها السياسيين المخالفة تماماً لسياستها وأعتقداها ، فصرح لورد نورث حينئذ أنه لن يترك الوزارة إلا إذا أمره الملك بذلك أو قرر مجلس العموم بطريقة لا تخجل الشك أن الوزارة يجب عليها أن تستقيل . ومع ذلك لم ينتظر نورث صدور هذا القرار ، فلما شاهد أن أغليته بدأت تسحل ، وأحدث كفة المعارضة في الرخايل قدم استقالته في ٢٠ مارس سنة ١٧٨٢ . فكانت هذه ، بعد أربعين عاماً ، السابقة الثانية التي أبدت مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان . وهناك فرق هام بين استقالة ولبول سنة ١٧٤١ واستقالة لورد نورث سنة ١٧٨٢ . في سنة ١٧٤١ استقال ولبول وحده ، في سنة ١٧٨٢ استقالت الوزارة بأجمعها ولم تكف المعارضة حينئذ بطلب عزل رئيس الوزارة أو الوزير الأول فقط بل عمت وطالبت باستقالة جميع الوزراء . في ١٧٤١ كان الوزراء غير متضامين في المسئولية مع رئيسهم الفعلي ، في سنة ١٧٨٢ بدأ تضامن الوزراء في المسئولية السياسية بظهور واستقر . ولكن النظام البرلاني لا يستدعي فقط عزل الوزارة التي تفقد ثقة المجلس بل أيضاً تولى زعيم المعارضة المتصرة رئاسة الوزارة الجديدة . هذا ما رأيناه سنة ١٧٤١ أذ تولى بلتني (Pulteney) زعيم المعارضة المتصرة المركز الذي حلى باستقالة ولبول ، وهذا ما حصل أيضاً سنة ١٧٨٢ . ولكن لم تكن المعارضة هذه المرة منسجمة بل مكونة

من فئتين مختلفتين، الأولى تتبع لورد ركنجهام، والثانية لورد شلبرن (Shelburne) وكان الملك يفضل شخصياً الأخير فرفض عليه رئاسة الوزارة الجديدة لكنه رفض ونصح الملك بدعوة اللورد ركنجهام مرشح الجزء الأكبر من المعارضة. وأخيراً تألفت وزارة ائتلافية برئاسة ركنجهام ومن بين أعضائها اللورد شلبرن ولكنها لم تدم طويلاً نظراً لوفاة رئيسها بعد بضعة أشهر من تأليفها سنة ١٧٨٢ - والذى يهنا ملاحظته هو أن الوزارة الجديدة لم تتول الحكم اعتماداً على إرادة الملك وحده بل لأنها تمثل أغلبية البرلمان . وبذا تعيد حق الملك في تعيين مستشاريه تعيداً كبيراً .

(٣) استقالة وزارة لورد شلبرن (Shelburne) سنة ١٧٨٣ بناء على معارضة

أغلبية البرلمان : - بعد وفاة ركنجهام في سنة ١٧٨٢ كون الملك جورج الثالث وزارة جديدة برئاسة لورد شلبرن (١). وكانت هذه الوزارة بخلاف الوزارة السابقة لا تعتمد في الواقع الأعلى إرادة الملك ولذا ما لبثت أن لاقى معارضة قوية في البرلمان (مجلس العموم) بزعامة لورد نورث وفوكس . اتفاق شاذ ١ فالأول منهما (نورث) كان في مدة رئاسته الطويلة للوزارة وإلى اللحظة الأخيرة خاضعاً خصوصاً تماماً لإرادة الملك ورعايته . بعكس الثاني (فوكس) فقد كان دائماً أشد الناس معارضة لسلطة الملك . هذا علاوة على أنهما كانا إلى سنة ١٧٨٢ خصمين سياسيين لعمدة لورد نورث ، وقد ساعد الثاني (فوكس Fox) على سقوط الأول (نورث North) .

بالرغم من ذلك وأزاء هذه المعارضة البرلمانية القوية (تجلبت هذه المعارضة على الخصوص وقت عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة على البرلمان) قدم اللورد شلبرن استقالته من الوزارة . وهكذا تأيدت للمرة الثالثة مسؤولية الوزارة سياسياً أمام مجلس العموم ، وثبت حق هذا المجلس في إسقاط الوزارة التي تفقد ثقة أغليته . ولكن في هذه اللحظة ضحى اعترضت النظام البرلماني في سيره إلى الأمام أزمة دستورية كبيرة أنهت في نهاية الأمر لمصلحته .

(١) كان من أعضائها وليم بيت ابن بيت الكبير .

د - أزمة سنة ١٧٨٤ النزاع بين الملك ومجلس العموم . الملك يعزل
ورادة دوق بورتلاند الحائزة على ثقة مجلس العموم ويعين وليهم بت . حل
المجلس واستفتاء الأمة : -

وحد الملك جورج الثالث نفسه بد استقالة وزارة شلبن أمام معارضة قوية
في مجلس العموم وبحسب القواعد البرلمانية التي بدأت تستقر بعد مايتي سنة ١٧٤١
و ١٧٨٢ كان يجب على الملك أن يدعو زعماء هذه المعارضة الناحية إلى تأليف
الوزارة الجديدة . ولكن كيف يدعو إلى الوزارة « فوكس » « نورث » والأول لم
يكن يوما من أنصار سلطة الملك والثاني فقد ثقة الملك وعطفه بمحاربته لورثاته بعد
أن كان عبدا خاصا لأرادته^(١) ؟ لذا حاول جورج الثالث بشقي الطرق أن يشتت
شمل هذه المعارضة ويفرق بين أحزابها ولكنه لم يفلح وأضطرب نهاية الأمر إلى
الخصوع فكلف الدوق بورتلاند (Portland) بتأليف الوزارة الجديدة التي دخل
فيها زعماء المعارضة نورث وفوكس ، وبذلك تطلت أرادة البرلمان على إرادة الملك .
ولكن جورج الثالث لم يقبل المهزيمة إلا مؤقتا ولم يخف كرهه ومقته للوزارة الجديدة
وبدأ يناوئها علنا وسرا ، وصرح لأحد المقربين إليه لورد تيمبل (Temple) « إنني لن
أعطي أبدا تقبلي لهذه الوزارة وسأنتهز أول فرصة لطردها » . وقد سنحت هذه الفرصة
بأقرب مما كان يتصوره الملك . قدمت الوزارة الجديدة لبرلمان مشروع قانون
بأدخال إصلاحات عديدة في نظام إدارة الهند (The India Bill) ولم يكن الملك
موافقا على هذا المشروع فمضى علنا لدى مجلس اللوردات لحله على رفضه مقروا أنه
يعتبر عدوا للتاج كل عضو يوافق على مشروع القانون المذكور . أثارت خطوة
الملك ثائرة مجلس العموم ، وقرر أعضاؤه أن تدخل الملك هذا يعتبر جريمة ضد الدستور ،
وأعلنوا من حشمتهم أنهم يعدون عدوا للأمة كل شخص يجرؤ على عرض الملك ضد المشروع .
ولكن بالرغم من ذلك خصم مجلس اللوردات لأرادة الملك ورفض مشروع
ال India Bill فأنهز الملك هذه الفرصة وعزل الوزارة - بالرغم من الأغلبية الكبيرة

(١) لقد رأينا كيف تألف نورث وفوكس لاسفلط وزارة شلبن وهي وزارة الملك

التي كانت تؤيدها في مجلس العموم - ودعا وليم بت (وهو ابن بت الكبير Lord Chatham) لتأليف الوزارة الجديدة سنة ١٧٨٣ . فعاد النزاع بين الحكومة ومجلس العموم إلى الظهور من جديد . طرأ على المجلس في بادئ الأمر الوزارة معارضة شديدة وقرر صراحة أن الوزارة القائمة (وزارة بت) لا تمحور تحت وطء من الملك عزها . ولكن مجلس اللوردات من الجهة الأخرى ظل من صف الملك ودافع عن حرية الملك وحقه وحده في اختيار وزرائه ومستشاريه . وهكذا أوشكت جميع الخطوات التي خطتها الطام البرلماني حتى ذلك الوقت أن تصبح مهددة بالخطر والزوال . ولكن تطورت الأزمة الدستورية في النهاية تطوراً جاء على العكس في مصلحة النظام البرلماني نفسه ساعداً على تدعيم قواعده . إذ بدأت المعارضة داخل مجلس العموم في الاضمحلال ، وفي الواقع كان الرأي العام أثناء هذه الأزمة الدستورية في جانب الملك لا البرلمان ، ولم يكن موافقاً على مشروع الـ India Bill ، ولا راصياً عن الائتلاف الشاذ بين حزبي نورث وهوكس . استغل وليم بت بمهارة جميع هذه الظروف وصير - حتى تأكد من اتجاه الرأي العام وميله للوزارة الجديدة وبدأ المعارضون من أعضاء مجلس العموم في القفصان وحينئذ قرر بالاتفاق مع الملك حل مجلس العموم وأجراء انتخابات جديدة (سنة ١٧٨٤) . فجمت نصراً ميئناً للوزارة القائمة إذ فقدت المعارضة ١٦٠ مقعداً وكسب بت أغلبية هائلة . وبذلك انتهت الأزمة وحصل الناحون في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان . وظهر من نتيجة هذه الانتخابات أن مجلس العموم المحل لم يكن ممثلاً لرأي أغلبية الذاخير . وهكذا نولى « بت » في سنة ١٧٨٣ الوزارة بناءً على رغبة الملك وحده ولكن تغير مركزه بعد انتخاب المجلس الجديد سنة ١٧٨٤ وأصبح يحكم بناءً على رغبة الملك وأغلبية البرلمان . انتهت الازمة الدستورية بحل مجلس العموم وبذلك تقررت هذه القاعدة الأساسية الهامة في النظام البرلماني وهي : إذا اختلف البرلمان والوزارة واشتد النزاع بينهما فللوزارة بدلا من أن تستقبل أن تطلب من الملك حل البرلمان ودعوة الناحين إلى انتخابات جديدة للوقوف على رأي الأمة . فإذا جاءت نتيجة الانتخابات لمصلحة الوزارة القائمة استمرت في الحكم مؤيدة من المجلس الجديد وأن كانت هذه النتيجة ضدها وحسب عليها أن تتخلى عن الحكم لمعارضة

الفائزة في هذه الانتخابات . لأنه لا معنى لتحكيم الناحين ثم الامتناع عن تنفيذ أرائهم . فعزل المجلس وأحرق انتخابات جديدة معناه عرض النزاع على الأمة لتفصل فيه . فالأمة ممثلة في مجموع الناحين هي الحكم بين الوزارة والمجلس وكلتها نهائية لا قبل قصص ولا ابراما .

هـ - استقرار النظام البرلماني منذ أواخر القرن الثامن عشر وانتقال السلطة

المعلية من الملك للوزارة :- الفارق عظيم بين مركز الوزارة أو Cabinet في القرن السابع عشر ، أو حتى في أوائل القرن الثامن عشر ، ومركزها في آخر القرن المذكور . كان للوراء في بادئ الأمر مستشاري الملك الخصوصيين ، مستقلين عن البرلمان وحاصمين حصوفاً تاماً للملك الذي له وحده حق تعيينهم وعزلهم بدون توقف على إرادة أحد . ولكن في أواخر القرن الثامن عشر تبدل الحال وأصبح مستشارو الملك أو الوزراء حاصمين لسلطة البرلمان ، فهم يشعرون أنهم في حاجة إلى ثقة البرلمان لبقاء في الحكم ، ويستقبلون من مراكزهم إذا فقدوا هذه الثقة . ورأينا أن في استطاعة البرلمان أن يرغمهم على الاستقالة بالتهديد بمحاکمتهم جنائياً كما حصل مع الوزير وليول سنة ١٧٤١ . بل هناك ما هو أهم من ذلك . فلما استقال الملك أحد يمين وزراءه من بين زعماء حزب الأغلبية في مجلس العموم ، فلما استقال وليول أحد مكاتب بلتني Pitteney زعيم الأغلبية البرلمانية التي أسقطته ، كذلك ركنجهام وشليرن فأنهما حلا في سنة ١٨٧٢ محل لورد روث رئيس الوزارة المستقيل بصفتها زعماء المعارضة المنتصرة ، ووليم بيت منه تولى الوزارة بناء على إرادة الملك وحده إلا أنه استمر يحكم بعد ذلك مستنداً على الأغلبية البرلمانية الجديدة التي تكونت بعد حل مجلس العموم وانتخابات سنة ١٧٨٤ . وهذه الأغلبية لم تكن مصنعة كأغلبية وليول بل كان أساسها الثقة بالوزارة القائمة ورئيسها (ويعتبر الكتاب بحق أن وليم بيت هو أول رئيس وزارة بالمعنى المعاصر المعروف وإن كان هناك من يرى أن سير روبرت وليول هو أول من شغل هذا المركز) .

وأصبح اختيار الوزراء من بين زعماء الحزب الذي له الأغلبية في مجلس العموم من القواعد الثابتة في إنجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر . وساعد على ذلك وجود

حزبين قوين مظهرين، حزب المحافظين وحزب الأحرار، فالحزب الذي ينتصر في الانتخابات العامة ويكون الأغلبية في مجلس العموم يدعى زعماءه لتأليف الوزارة. وإذا سقطت وزارة حزب لأنصاره في الانتخابات كان الآخر مستمداً لتولى الحكم في الحال بواسطة زعمائه. والوزارة التي تألف في هذه الظروف تسمى طبيعة الحال لتحقيق برنامج وسياسة الحزب الذي تنتمي إليه لا إرادة الملك الخاصة. فالملك مدعونه زعماء حزب الغالبية البرلمانية لتأليف الوزارة بترك مقاليد الأمور بين أيديهم بدون أن يساكنهم أو يناوئهم بمداخلاته (١). ومن ذلك الوقت تأيد مركز الوزارة أو الـ Cabinet تأييداً كبيراً وانتقلت السلطة الفعلية من الملك وذاته مصونة لا تمس (ومعنى ذلك أنه لا يسأل سياسياً ولا جانبياً) إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان (أذا القاعدة أنه حيث توجد المسئولية توجد السلطة *là ou est la responsabilité là est aussi le pouvoir*). وأصبح مجلس الوزراء هو الذي يقرر سياسة الدولة العامة والمهيمن على شئونها، وصار مركز رئيس الوزارة (Prime Minister) مركزاً ممتازاً، ورئيس الوزراء هو مستشار الملك الأول ورئيس الحكومة وأحد زعماء الأغلبية البرلمانية أو زعيمها الطاهر.

هذا النظام الذي نشأ في إنجلترا تدريجياً وطبيعياً وبعد مشادة طويلة دامت قروناً بين ملوك إنجلترا، الذين حاولوا عتاً الاحتفاظ بكامل حريتهم في اختيار مستشاريهم.

(١) قل أن تنفر مسؤولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان في أواخر القرن الثامن عشر لم تكن الوزارة متجانسة (أذا استتبها الوزارة التي شكلها ولیم اوريج سنة ١٦٩٥ والتي لم تشمل الأعلى ووزراء من حزب الأحرار Whigs) بل ذات مشكلة تشكيلة غرباً من عصرين مختلفين: الوزراء العاملين وهم الذين يحرص اليهم الملك إدارة شئون الدولة ويحرص عليهم الوثائق الرسمية والسرية، وأعضاء غربيين لهم حق حضور الجلسات دون الاشتراك الفعلي في الحكم وعليه كان للوزراء السابقين الذين أرغموا على الاستقالة الاستمرار مع ذلك في الوزارة Cabinet بحاجب حصومهم السياسيين الذين خلعهم في الحكم ولم تنقطع هذه العادة إلا منذ سنة ١٧٨٢ وهي راجعة في الغالب إلى أن الوزراء السابقين كانوا ولا زالوا يدخلون في تكوين المجلس الخاص Privy Council وهذا الأخير لم يكن مفصلاً تماماً عن الوزارة Cabinet. واشترك الوزراء السابقين في مجلس الوزراء مع أعضاء الوزراء القائمة وهم عالياً حصومهم السياسيين لم يكن مما يسهل مهمة الوزارة.

والبرلمان الذى تاضل ونجح فى إخراج الوزراء من سيطرة الملك وإخضاعهم للبرلمان
حضوراً تاماً . هذا النظام اعتبرته دول كثيرة ، بعد أن شاهدت نجاحه فى بلاده
الأصلية ، حير الأنظمة للحكم فتلوه وأتتبت فجع فى بعضها ومسح فى البعض الآخر
وحاب فى فريق ثالث منها . ولكنه ظل محتفظاً فى إنجلترا بمكانه للآن ، عند الأغلبية
الساحقة من الأنجليز على الأقل ، كما ظل محتفظاً فى تلك البلاد - مسقط رأسه -
بميزات خاصة ^(١) .

٢ - المبادئ الأساسية فى النظام البرلماني .

الفكرة التى يقوم عليها النظام البرلماني هو أن الرئيس الأعلى للدولة (ملكاً كان
أو رئيساً للجمهورية) لا يمكنه أن يحكم إلا بواسطة وزارة مسئولة أمام البرلمان وعليه
المبادئ الأساسية فى النظام البرلماني ثلاثة : (١) برلمان مكون من مجلسين أو من
مجلس واحد يقر القوانين ويوافق على الميزانية ويراقب الوزارة وله حق إسقاطها .
(٢) وزارة معينة بواسطة رئيس الدولة تقوم باستعمال جميع الحقوق والسلطات
الممنوحة لها لهذا الأخير ولكنها مسئولة سياسياً أمام البرلمان .

(٣) رئيس أعلى للدولة (ملك أو رئيس جمهورية) لا يتولى سلطته إلا بواسطة
وزرائه ، وهو فى الغالب غير مسئول سياسياً عن أعماله . وفى الدول الملكية لا يسأل
رئيس الدولة (الملك) لا سياسياً ولا جنائياً أدا القاعدة كما قلنا مراراً - أن « ذات
الملك مصونة لا تمس » أو أن « الملك لا يخطئ » .

(١) - البرلمان

١ - وظائف البرلمان فى النظام البرلماني : - لا تقتصر سلطة البرلمان فى
النظام البرلماني على سن القوانين والمواظقة على الميزانية والضرائب والحساب الختامى الخ .
كما هو الحال الآن فى كثير من البلاد النيابية غير البرلمانية (الولايات المتحدة ، معظم

(١) لقد تكلمنا شئ من التطويل عن شأه النظام البرلماني فى إنجلترا لأنه من المعبود
فى نظرنا فى مستهل حياتنا البرلمانية أن نضع على أصل هذا النظام فى بلاده .

دول أمريكا اللاتينية ، جميع الملكيات النيابية قبل تحولها إلى حكومات برلمانية (كبروسيا قبل سنة ١٩١٩) بل تمتد سلطته في النظام البرلماني إلى أكثر من ذلك إذ أن له مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة عامة شاملة وأرغام الوزراء على الاستقالة إذا اختلفوا معه في الرأي وسحب منهم ثقته . للبرلمان إذن في الدول النيابية البرلمانية ثلاثة وظائف متميزة : الأولى تشريعية ، والثانية مالية ، والثالثة سياسية وهي رقابة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها .

(١) وظيفة البرلمان التشريعية : أقتراح القوانين وأقرارها . المتبع في الدول البرلمانية أن الوظيفة التشريعية - وقصد بالوظيفة التشريعية هنا سن القوانين - لا يتولاها البرلمان وحده بل بالاشتراك مع السلطة التنفيذية . مادة ٣٤ دستور مصرى « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب » . فكل من الحكومة وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين أو ابتكارها (droit d'initiative) . مادة ٢٨ دستور مصرى « للملك ^(١) وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك وللمجلس النواب ^(٢) » . والأقتراح هو أول الأعمال التشريعية . قبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أى

(١) نلاحظ أن حق اقتراح القوانين معطى في مصره للملك ، لاد للوزراء . ولكن تبعاً للقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة ٤٨ من الدستور ، الملك يتولى سلطته بواسطة ودراته ، فالوزراء هم الذين يعدون صلا مشروعات القوانين الحكومية ويقررونها في مجلس الوزراء . ويقدمونها للملك (أو لمجلس الوصاية) لأمصاتها ، ثم يعرضونها بعد ذلك على البرلمان . ولذلك مشروعات القوانين التى تفرجها الحكومة تقدم للمجلسين في شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من الملك ورئيس الوزارة والوزير المختص .

(٢) المادة ٢٨ دستور تمنى حق اقتراح القوانين (عدا ما كان خاصاً بها بإنشاء الضرائب أو زيادتها) للملك ولكل من المجلسين . وليس المقصود بذلك كل مجلس كهيئة بل كل عضو من أعضاء المجلسين . فكل نائب ولكل شيخ حق اقتراح القوانين أما القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحها من حق الحكومة وكل عضو من أعضاء مجلس النواب (دون الشيوخ) .

وحد قانوني أما بعد أن تقرر الحكومة أو أحد الأعضاء فإنه يصبح مطروحاً أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه .

مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة والتي يقررها أعضاء البرلمان .

الفرق بينهما : — وخير القوانين عادة هي التي تقررها الحكومة لأن لديها الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خير من أعضاء البرلمان . وعصر البرلمان قد لا ينظر في اقتراحه لقانون إلا لمصلحة دائرة أو فئة معينة من الناس بعكس الحكومة فإنها تراعى عادة مصلحة جميع السكان أي المصلحة العامة . وليس معنى ذلك أنه يجب حرمان أعضاء البرلمان من حق اقتراح القوانين كما كانت فعل الدساتير الملكية القديمة (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٥٢ الفرنسيان مثلاً) فإن اقتراح التشريع أصبح من الحقوق الهامة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن تتنازل عنها بحال (Proposer la loi c'est régner) ولكن برامى عادة في نظر القوانين التي يقررها أعضاء البرلمان قيود احرائية تعني منها مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة إذ المفروض في هذه المشروعات الحكومية أنها لم تقدم إلا بعد بحث ودراسة كافية .

١) ففي مصر مثلاً ينص الدستور ، مادة ١٠٢ أن « كل مشروع قانون (تقررته الحكومة) يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه » . ومادة ١٠٣ « كل مشروع قانون يقررته عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه . فإذا رأى المجلس نظره أنبع فيه حكم المادة السابقة . ومعنى ذلك أن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تحال أولاً إلى اللجنة المختصة بدراستها من لجان المجلس ، فإذا كان المشروع متعلقاً بالتعليم أحيل على لجنة المعارف وإذا كان متعلقاً بالسياسة الخارجية أحيل على لجنة الشؤون الخارجية وإذا كان متعلقاً بالصحة أحيل على لجنة الأمور الصحية وهكذا حتى تقوم اللجنة البرلمانية المختصة بفحصه وتقديم تقرير عنه قبل المناقشة فيه من المجلس ذاته . أما مشروعات القوانين التي يقررها عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان فإنها لا تحال رأساً على اللجنة المختصة بل يجب أن تفحصها أولاً ومقدمًا لجنة أخرى هي

« لجنة الاقتراحات » وتبدي رأيا فيها إذا كانت هذه المشروعات جديدة بالنظر أم لا (١)، ولا تدخل على اللجنة المختصة (لجنة المعارف أو الخارجية أو الصحة أو الحقانية الخ). إلا بعد أن يطلع المجلس أولا على تقرير لجنة الاقتراحات هذه ويوافق على جواز نظر المشروع. فشروعات القوانين التي يقترحها الأعضاء تمر إذن، قبل أن يتناقش فيها المجلس، بلجتي لجنة الاقتراحات أولا (٢) واللجنة المختصة بحسب الموضوع ثانيا (أما مشروعات الحكومة فتدخل على لجنة الموضوع مباشرة).

(٢) كذلك ينص الدستور المصري مادة ١٠٦ كبعض الدساتير الأخرى على أن « كل مشروع قانون أقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه » ولا أثر لهذا القيد بالنسبة لمشروعات القوانين التي يقترحها الحكومة. فإذا قدمت الحكومة مشروع قانون لبرلمان ورفضه فهذا لا يمنعها من تقديمه إليه ثانية في نفس الدور.

(٣) وسبق أن ذكرنا أن مشروع القانون المقدم من الحكومة يأخذ شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من رئيس الدولة والوزراء المختصين. أما صيغة مشروعات القوانين التي يقترحها الأعضاء فتصاغ عليها اللائحة الداخلية لكل مجلس عادة. ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندما على أن « كل اقتراح مشروع قانون

(١) مادة ٧٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب « على لجنة الاقتراحات أن تقدم في ظرف ١٥ يوما عن كل مشروع قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً بجواز النظر فيه أو رفضه ».

(٢) ولكن ماهي مهمة لجنة الاقتراحات؟ أثبتت هذه المسألة في مجلس النواب عندما في جلسة ١٣ أبريل سنة ١٩٢٤ فأصدر المجلس قراراً بأن للجنة الاقتراحات فوق حقها في نظر الاقتراحات شكلا (أي من الوجهة الشكلية) أن تبحث موضوع ما يعرض عليها من الاقتراحات ويأيد ما أدا كانت من الأهمية بحيث يستحق أن يطر المجلس فيه. ولكن ليس لها أن تقترح أي تعديل للأقترح المروص عليها هذا من اختصاص لجنة الموضوع. ونلاحظ أن لجنة الاقتراحات لا تنظر فقط في مشروعات القوانين، التي يقترحها أعضاء المجلس بل أيضاً فيما يقدموه من الاقتراحات رغبات، والاقتراح برغبة يختلف عن اقتراح القانون كما نرى.

حضره أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس (التاج له العضو) بالكتابة ، ويخبر الرئيس المجلس به في أول جلسة ليحال على لجنة الاقتراحات « وعلى أن » كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موثقاً عليه منه ومصوغاً في مواد ومرققة بمذكرة إيضاحية « . واشترطت ألا يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بمشروع قانون مقدم من أحد الأعضاء حتى لا يتأثر المجلس بكثرة عدد الموقعين (مواد ٧٢ و ٧٣ و ٧٤ لائحة) .

ونلاحظ أنهم يطلقون في فرنسا على مشروع القانون المقدم من الحكومة إسم (Projet de loi) وعلى المشروع الذى يقدمه عضو أو أكثر من الأعضاء كلمة (Proposition de loi) . أما في مصر فإن كلمة مشروع قانون تطلق عادة على مشروعات الحكومة ومشروعات أعضاء البرلمان على السواء (أنظر مع ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب فإنها سمت اقتراحات الحكومة مشروعات قوانين والاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس اقتراحات قوانين . أنظر أيضاً الأوضاع البرلمانية ص ٦٨ فقرة ٧٦ لفؤاد كمال بك) .

أعمال المشروعات على اللجنة وكيفي نظرها أمام اللجنة فالمجلس : والمحكمة
في إشتراط عرض مشروعات القوانين بنوعها على إحدى اللجان البرلمانية قبل مناقشتها في المجلس هي أن كثرة أعضاء المجالس النيابية لا تسمح بدراسة هذه المشروعات كما يجب . أما عدد أعضاء كل لجنة قليل نسبياً ونظراً لتخصص كل لجنة في فرع من الفروع (شئون التعليم ، الخارجية ، المالية ، الحرية الخ) فإن أعضائها يكونون عادة أقدر من زملائهم على فهم المشروع والآحاطة بجميع نواحيه وأبداء ما يلزم من الملاحظات أو الاعتراضات . خصوصاً إذا راعينا أن لكل لجنة أن تطلب مباح الوزير المختص ونناقشه ونسأله عما تريد الوقوف عليه فيما يتعلق بمشروع القانون المقدم من الحكومة ، أما إذا كان المشروع مقدماً من عضو أو أكثر فلجنة مباح ملاحظاتهم ، بل أن من حقهم أن يسموا . فأحالة كل مشروع قانون على لجنة من لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه من شأنه التسهيل على المجلس وإثارة في مناقشته . ويتضمن هذا التقرير عادة الآراء المختلفة التى أبديت في اللجنة وملخص الأسباب التى بنيت عليها ، فيشير

إلى رأى الأقلية ورأى الأغلبية القى أعضائه اللجنة ، وما ارتأته من التعديلات التي تقترح إدخالها على المشروع الأصل المحال عليها . ويجب أن تقدم اللجنة تقريرها في الوقت المناسب حتى لا يتعطل العمل التشريعي ، ولما نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا (مادة ٦١) إن على كل لجنة أن ترفع إلى مكتب المجلس تقريراً عن كل مشروع أو اقتراح محال عليها في مدة لا تتجاوز شهراً إلا إذا قرر المجلس غير ذلك . فإذا مضى الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لوضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس إحالته على لجنة أخرى . والمجلس عدا ذلك أن يمد الأجل بالتقدير الذي يراه كافياً لإنجاز العمل أو أن يحيل المشروع أو الاقتراح على لجنة أخرى يختارها . والكلمة على كل حال في النهاية للمجلس نفسه هو الذي يفصل ويقرر ولا يتقيد حتماً برأى اللجنة التي درست المشروع ولا بتقريرها ولا برأى لجنة الاقتراحات فقد يرفض مشروعاً وافقت اللجنة عليه أو يقر آخر أشارت برفضه .

وتبين الواضح الداخلية لكل مجلس كجمعية نظر ومناقشة مشروعات القوانين أمامه وتبدأ المناقشة عادة تلاوة تقرير اللجنة ثم يتلى المشروع مادة مادة أصلاً وتعديلاً . والمضوء المقرر (rapporteur) ، أي القى كلفته اللجنة التي درست المشروع بوضع تقرير (rapport) عنه والدفاع عن وجهة نظر اللجنة أمام المجلس ، أن يقدم إيضاحات كلما اقتضى الحال ذلك . وبعدئذ يبدأ المجلس يبحث ومناقشة المشروع إجمالاً . ثم يؤخذ الرأي في الانتقال إلى مناقشة المشروع على وجه التفصيل فإذا تقرر ذلك شرع للمجلس في الحال في مناقشته مادة مادة أصلاً وتعديلاً . وفي بعض البلاد يتداول المجلس في المشروع مرتين في قراءتين Lectures مختلفتين تفصلهما مادة بضعة أيام (١) وتقتصر

(١) تنص المادة ٧٩ من لائحة مجلس النواب الداخلية عندنا ، لا يصح قرار المجلس في مشروعات وأقتراسات القوانين التي تكون من مادتين فأكثر إلا بعد المداولة فيها مداولتين منفصلتين ، وبحسب المادة ٨٠ لائحة ، يجب ألا يقل الميعاد العاقل بين المداولتين عن ثلاثة أيام على الأقل .

المدافعة أو القراءة الثانية غالباً على تلاوة^(١) نصوص المشروع وما يتعلق بها من التعديلات (Amendements)، وأخذ الرأى عليها مادة فائدة ثم على المجموع. ولكن في حالة نظر مشروعات القوانين على وجه الاستعجال يستغنى عادة عن القراءة أو المدافعة الثانية.

من التعديل Droit d'amendement. فطره، معالجة ذلك: وكثيراً ما يخرج المشروع من المجلسين مختلفاً كلية عن المشروع الأصيل الذى قدمت الحكومة أو أقره الأعضاء نظراً لما يدخل عليه عادة أثناء نظره ومناقشته في اللجان ثم في المجلس منه من التعديلات بالتحوير والحذف أو الزيادة^(٢) إذ أن لكل عضو - للجان فقط - اقتراح ما يراه من التعديلات لنصوص مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس (ولا يقل أن يكون لكل عضو حق الاقتراح ولا يكون له حق التعديل وهو أقل قوة من الأول ومنفرد عنه)^(٣). وأخطر هذه التعديلات ما يمن للأعضاء اقتراحه أثناء المناقشة في الجلسة العلنية نفسها، لأن هذه التعديلات المجانية المرجحة للنصوص المعروضة لا يسبقها درس كافى. وقد يترتب عليها إذا قبلت في الحال بدون نردى وتحت تأثير وقتي تشويه المشروع الأصيل. ولذلك نحتاج للوائح الداخلية للأمر وتنص عادة على أن التعديلات التي يقترحها الأعضاء في الجلسة لا يجوز للمجلس قبولها ساعتها بل بحسب إحالتها على اللجنة التي درست المشروع الأصيل لمحصها وإبداء رأيا فيها.

(١) يجوز مع ذلك الاستغناء عن تلاوة نصوص مشروعات القوانين التي قرر المجلس طرماً بطريق الاستعجال. هذا ماقرره لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب عندما على أثر مناقشة دستورية حللة بين رئيس المجلس المذكور ورئيس الحكومة في جلسة ٢٥ يوليو سنة ١٩٣٧ بخصوص تعبير المواد ١٠٤ دستور ١٨٩٠ و ١١٥ للأنظمة.

(٢) راجع في هذا الموضوع بالنسبة لما عليه الحال في فرنسا على الخصوص: -

Waheed Raafat. Le Droit d'Amendement en France. Revue de Droit Public (Paris). Avril-Juin 1933.

(٣) انظر اللائحة الداخلية لكل من مجلس الشيوخ والنواب عندما والمادة ١٠٤ دستور مصرى، لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة. وللمجلسين حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يبرص من التعديلات. والمقصود بكلمة مجلسين، هما أعضاء كل من المجلسين.

ونذكر على سبيل المثال ما ورد في هذا الشأن بلائحة مجلس النواب عدنا (مواد ٨٢ - ٨٥) ذكرت اللائحة المذكورة أولا أنه يجب تقديم كل تعديل كتابة إلى رئاسة المجلس ، ثم فرقت بين التعديلات التي تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية ، والتي تقدم في الجلسة نفسها ، فالتعديلات التي تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية يجب على الرئيس أن يحيلها إلى اللجنة التي فحصت المشروع ، أما التعديلات التي تقدم في الجلسة وأثناء المداولة الأولى فتعال حتما على اللجنة كلما طلب ذلك مقررهما ، ومعنى هذا أنه إذا لم يطلب المقرر إحالتها على اللجنة يجوز للمجلس « قبولها » أو « رفضها » في الحال وفي الجلسة نفسها ، ولا خطر في الواقع من السماح للمجلس بقبولها على هذه الصورة وبدون سبق دراسة ومحص في اللجنة إذ أن بحث المشروع لم ينته بعد وستداول المجلس فيه ثانية أثناء القراءة الثانية فيمكنه تدارك ما تسرع فيه أما فيما يتعلق بالتعديلات التي تقدم في الجلسة أثناء المداولة (القراءة) الثانية والأخيرة فقد تشددت اللائحة في قبولها إذ قررت أن للمجلس بعد سماع أيضاحات مقدمها وأقوال مقرر اللجنة أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها . « الأحالة » أو « الرفض » . فليس « إذن أن » « يحلها » في الحال بدون أن تصحبها اللجنة التي درست المشروع ^(١) . وبطبيعة الحال كلما رأى المجلس أحالة التعديل على اللجنة يؤجل نظر المشروع أو الاقتراح الأصلي حتى تنتهي اللجنة من عملها في الأجل الذي يصره لها .

موانع كل من المجلسين على مشروع القانون ضرورة في بعضه الدول
« ومنها مصر » : إذا كان البرلمان مكونا من مجلسين وأقر أحدهما مشروع القانون أرسله رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر ، مادة ١٠٥ دستور مصرى « كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر » . وفي البلاد التي تسوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي كما هو الحال في مصر وفرنسا لا بد أن

(١) أخطر مع ذلك فيما يتعلق بالتعديلات المقدمة في مشروعات القوانين التي يقرر المجلس حظرها على وجه الاستعجال مادة ١١٦ من لائحة مجلس النواب عدنا

يوافق كل من المجلسين على مشروع القانون بنفس الصيغة^(١) وقد يستغرق هذا وقتاً طويلاً وأخذاً ورداً بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولما تنص بعض الدساتير والمواضع الداخلية في هذه الحالة كما رأينا على عقد لجنة مشتركة مكونة من أعضاء من المجلسين للوصول إلى حل يوفق بين وجهتي نظرهما^(٢) أو على عقد المجلسين بهيئة مؤتمر^(٣)

ونرى وافق كل من المجلسين على مشروع القانون برصه رئيس المجلس الذي أقره أخيراً (رئيس النواب أو للشيوخ حسب الأحوال) إلى رئيس الدولة (حالة الملك في مصر) بواسطة الوزير المختص .

هل الحكومة ملزمة برصه مشروعات قوانينها على مجلس النواب أولاً ؟

وترتب على أضعاف سلطة المجالس العليا في كثير من الدساتير الحديثة ضرورة عرض مشروعات القوانين التي تتردها الحكومة على مجلس النواب أولاً . أما الدستور المصري الذي أحفظ مبدأ المساواة بين مجلسي البرلمان (إلا فيما استثنى نص صريح) فإنه ترك الحكومة حرة في البدء برص مشروعات قوانينها على أي من المجلسين فلها أن تبدأ برص المشروع على مجلس الشيوخ أولاً أو على مجلس النواب أولاً . ولا يستثنى من ذلك عدداً إلا الميزانية إذ نصت المادة ١٣٩ دستور على وجوب تقريرها ومناقشتها في مجلس النواب قبل مجلس الشيوخ . نكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً . ملاحظ مع ذلك أن الممنوع نص الدستور هو « المناقشة والتقرير » أما التقديم فتبر ممنوع ، يجوز إذن تقديم مشروع الميزانية إلى مجلس الشيوخ في الوقت الذي تقدم فيه إلى مجلس النواب ويحق عندئذ لمجلس الشيوخ أن يجبل

(١) فالمشروع الذي لم يوافق عليه إلا أحد المجلسين فقط أو الذي لم يقره المجلسان بنفس الصيغة لا يصير قانوناً من الوجهة الدستورية وللحاكم أن تمتنع عن تطبيقه إذا حصل وأصدره رئيس الدولة خطأ أو سهواً . ولرئيس الدولة أن يمتنع عن إصداره .

(٢) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندما مادة ١٤٣ .

(٣) كما يحصل عندما أدا استحکم الخلاف بين المجلسين فيما يتعلق بالميزانية

مشروع الميزانية المقدم إليه على اللجنة المختصة (لجنة المالية) لمسه وبجته وإنما لا يجوز له أن يطرحه للمناقشة في الجلسة العلنية إلا بعد فراغ مجلس النواب من نظره وقريره. ولكن لما كانت الميزانية تشتمل على عدة أبواب فلا شيء يمنع مجلس الشيوخ من مناقشته ونظر الأبواب التي فرغ منها وأقرها مجلس النواب دون حاجة للانتظار حتى يفرغ مجلس النواب من الميزانية بأكملها. وهذا ما جرى عليه العمل عندنا في مصر. فإذا انتهى مجلس النواب من مناقشة وإقرار أبواب الميزانية المتعلقة بوزارة الداخلية أو الخارجية أو التجارة مثلاً جاز لمجلس الشيوخ أن يناقشها وينظرها بدوره بينما يكون مجلس النواب قد أنتقل إلى الأبواب التالية من الميزانية. وهذه الطريقة تساعد على إنجاز العمل ولا عضاة عليها من الوحة الدستورية. ومن جهة أخرى ولو أن المادة ١٣٩ دستور لم تذكر صراحة إلا الميزانية إلا أن حكمها يسرى أيضاً على طلبات الاعتمادات الإضافية والتكليفية التي قد تدعو الحال إلى تقديمها للبرلمان بعد إقرار الميزانية إذ أن هذه الطلبات جزء متمم ومنفرد منها فيجب أن يقرها ويناقشها مجلس النواب أولاً.

ومما هو جدير بالذكر، أنه أثناء المناقشات التي دارت في لجنة الثلاثين وخصوصاً في لجنة المادى العامة التي شكلتها لجنة الثلاثين من بين أعضائها لوضع المادى الأساسية لمشروع دستور سنة ١٩٢٣، رأى بعض الأعضاء ضرورة النص على تقديم جميع مشروعات القوانين التي تقررها الحكومة لا المبراة فقط على مجلس النواب أولاً بصفته الممثل الأول للشعب. ولكن رفضت الأغلبية هذا الرأي وأشارت لجنة المادى العامة إلى ذلك في تقريرها (الذي يحسن الرجوع إليه في تفسير نصوص دستورنا) قالت: «ولما كان للحكومة حق اقتراح القوانين بصفتها الهيئة التي يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطتها فقد نظرت الهيئة فيما كانت مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أولاً أم لا. فذهب رأى بوجوب البدء بعرضها على مجلس النواب لأعبار الهيئة الأولى من هيئات البرلمان الأكثر تمثيلاً للأمة. لكن اللجنة لم تأخذ بهذا الرأي لمناقضته القاعدة الأساسية قاعدة تساوى المجلسين في الحقوق، ولأعبارها خطأ مجلس الشيوخ كثرة عليا بالنسبة لمجلس النواب، ولأن من

القوانين وأمور الدولة التشريعية ما يقتضى السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتغلاً بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب أو لآى سبب آخر وعلى ذلك أقرت اللجنة البدء المقرر فى كثير من النظم الدستورية ، مبدأ أن للحكومة الحق فى أن تعرض مشروعات قوانينها ابتداء على أى المجلسين شامت ما حلا الميزانية للأسباب التى سيجى شرحها عند الكلام فى الميزانية .

موافقة المجلسين لا تكفى فى معظم البعور الملكية لتفاسم القانون بل لا بد من موافقة رئيس الدولة أيضاً . هو التصديق وهو الفيتو : بعض الدول الجمهورية تقرر أن مشروع القانون متى أقره البرلمان تختم إصداره والعمل به بدون توقف على إرادة رئيس الجمهورية فلا يملك رئيس الجمهورية حق رفض هذه المشروعات أو الاعتراض عليها . وفى جمهوريات أخرى لرئيس حق الاعتراض التوقينى (Veto suspensif) فقط على مشروعات القوانين . ولكن يمكن التعطب على إرادته وحده على إصدارها إذا أقر البرلمان هذه المشروعات ثمانية بالأغلبية العادية (فرنسا)^(١) أو بأغلبية ممتارة (تشيكوسلوفاكيا مثلاً دستور ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٠ مواد ٤٧ و ٤٨)^(٢) .

أما فى الدول الملكية على الخصوص فلا يكفى أن يقر كل من المجلسين المشروع حتى يصح قانوناً بل لا بد من أن يوافق عليه الملك موافقة صريحة وبدون هذه الموافقة لا يتم القانون معاً كانت الأغلبية . وحق الملك فى الرفض مطلق لا يمكن التعطب عليه بالتصويت على القانون من جديد . وهذا هو الحل الذى أخذ به كل من

(١) فى فرنسا لرئيس الجمهورية أن يعيد المشروع للبرلمان فى مدى شهر طالماً من المجلسين فى رسالة مسببة (Message motive) أعادة النظر فيه . ولكن إذا أمر المجلسان المشروع ثمانية بالأغلبية العادية وجب على رئيس الجمهورية إصداره (قانون ١٩ يولييه سنة ١٨٧٥ الدستورى) ولم يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق مطلقاً مدة ١٨٧٥ . وبلا حظ أن حق الفيتو الفرنسى ضعيف جداً يمكن التعطب عليه بالأغلبية العادية

(٢) وفى الولايات المتحدة كما رأينا لا يمكن التجاوز عن فيتو رئيس الجمهورية إلا بأغلبية الثلثين فى كل من المجلسين ، لكن نظام الولايات المتحدة رئيسى لا رئاسى .

دستوري سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ الفرنسيين ودستور بروصيا الملكي قبل سنة ١٩١٩ . وهو موجود نظرياً على الأقل في دساتير بلجيكا ورومانيا وإنجلترا وغيرها . فيجوز للملك في هذه البلاد بحسب نص الدستور أن يعطل مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان برفضه الموافقة ، عليها ولا يستطيع البرلمان قانوناً ولا دستورياً أن يمرر المشروعات المذكورة بالرغم من ارادة الملك حتى لو أقرها من جديد بالأجماع . ويعرف حق الملك هذا بحق التصديق (droit de sanction)^(١) فينص الدستور البلجيكي مادة ٦٩ على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » Le Roi sanctionne et promulgue les lois . وذكرت المادة ٨٨ من دستور رومانيا الحالي أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويمكنه أن يرفض التصديق » Le Roi peut refuser sa sanction . وفي إنجلترا إذا وافق الملك على المشروع الذي أقره البرلمان يبدله بهذه العبارة العرنية القديمة Le Roy le Veult أما إذا رفض التصديق فته يكتب Le Roy s'avisera أي أنه سيتبرأ أو سيتروى في الأمر . لحق التصديق بشرك الملك اذن أشراكاً فعلياً في التشريع وأرادته فيما يتعلق بسن القوانين تعادل ارادة البرلمان تماماً ، فلا الملك يستطيع أن يستغنى عن موافقة البرلمان ولا البرلمان يستطيع أن يتجاوز عن ارادة الملك . وعلى بعض الشراح البروسيين في قيمة حق التصديق هذا قرروا أن مناقشة البرلمان وأقراره لشروع القانون ليس إلا من قبيل الأهمال التحضيرية والقانون لا يكتب قوته في نظرم الامن تصديق الملك ، فمن يملك التصديق يملك السلطة التشريعية حقيقة . ولكن حق التصديق المطلق يتعارض مع الديمقراطية الحقة والاعتراف بأن الأمة هي مصدر السلطات . وفي النظام البرلماني على الخصوص لا يتفق حق التصديق في نظرنا مع ما يقرره هذا النظام من أن « الملك لا يتولى سلطته إلا بواسطة وراثته » . وما أن الملك غير مسئول والوزراء هم المسئولون فطبعاً أن يتفقد الملك بمشورة وزرائه

(١) يقسم بعض الكتاب حق الاعتراض أو العيتو الى مطلق veto absolu ومؤقت veto suspensif وما يسمونه حق الاعتراض المطلق هو في الواقع حق تصديق droit de sanction لأن هذا الأخير ينصص حق رفض مشروع القانون رفضاً تاماً لا يقلل القرض وهي نفسها النتيجة المترتبة على ما يسمونه العيتو المطلق

فإذا وافق كل من البرلمان والوزارة على مشروع قانون فلا يجوز للملك أن يجعله الى
مالانهاية برفض التصديق عليه . قد يرى الملك أن الوزارة والبرلمان اتفقوا عليه
لا يمثلان الأمة حقيقة أو أن أغلبية الأمة معارضة للمشروع ولكن في هذه الحالة أمام الملك
سلاح آخر للوقوف على حقيقة رأى الأمة ولأعادة التناقص والانسجام بينها وبين
البرلمان وهو عزل الوزارة وحل البرلمان وعمل انتخابات جديدة. فإذا انتصرت الأغلبية
القديمة وأقرت القانون من جديد فواجب الملك الدستوري بقضي عليه بالا بطل منسكا
برفض المشروع بالرغم من أرادة الأمة والبرلمان. وألا فيلزم أن يكون لدى البرلمان من
الوسائل القانونية ما يمكنه من تنفيذ أرادته بالرغم من معارضة الملك منها لتفادى النزاع
بينهما وحفظا لسيادة الأمة . وفي الواقع أصبح حق التصديق معطلا في البلاد التي
صوت عليه. ففي بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في رفض التصديق إلا نادراً. وفي انكلترا
لم يرفض الملك التصديق على قانون أفرد البرلمان منذ سنة ١٧٠٧ . وقد كان كله وتحاشياً
من حشو الدساتير بنصوص قد لا تطبق أو مصيرها التعطيل أكتفت بعض الدساتير
الملكية الحديثة بمنح الملك حق فيتو أو حق أعترض توقيني مؤقت - كما هو الحال في
بعض الجمهوريات (فرنسا. تشيكوسلوفاكيا. الولايات المتحدة) - بدلا من حق التصديق
المطلق الذي رأيناه . وأحسن مثل ذلك الدستور المصري . تنص المادة ٢٥ من
دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عبه
الملك . » وذكرت المادة ٣٤ أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها . » وجاء في
المادة ٣٥ أنه إذا لم ير الملك « التصديق » على مشروع قانون . . الخ . و بالرغم من استعمال
ونكرار كلمة « تصديق » sanction في هذه المواد فإن الحق المعطى للملك عندنا هو
في الحقيقة حق أعترض توقيني أو فيتو (Veto suspensif) لا حق تصديق بالمعنى
المعروف . اذ رفض التصديق كما رأينا مطلق لا يمكن التعلب عليه بأقرار القانون من
جديد من البرلمان حتى ولو بأغلبية مختارة أو بأجماع الآراء. أما حق التصديق المرسوم
الذي ينص عليه دستور سنة ١٩٢٣ فيمكن التعلب عليه بأتاع الإجراءات التي نصت
عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور :

مادة ٣٥ . دستور سنة ١٩٢٣ « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع

قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه . فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر .

مادة ٣٦ - « إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلث أمتنع النظر فيه في دور الانقضاء فيه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر . » أي أن موافقة البرلمان على المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين في دور الانقضاء فيه أو بأغلبية الآراء المطلقة فقط في دور انعقاد آخر يسقط اعتراض الملك ، وهذا من خصائص حق الفيتو لاحق التصديق ^(١) .

والسبب في احتفاظ مواد الدستور عندنا بعبارة « حق التصديق » مع تحول هذا الحق في الواقع إلى حق فيتو توقيني بفسره ما جاء في المناقشات في لجنة الثلاثين وتضارب الآراء حينئذ في هذا الموضوع . بعض الأعضاء كان لا يرى « أنما من الاحتفاظ بلفظ بحق التصديق كاملاً كما هو الحال في معظم الدول الملكية الأوروبية أو قيده بالفدر الصروري حذراً . ودافع عن هذا الرأي على الخصوص في لجنة

(١) ما قلناه عن دستور سنة ١٩٢٣ يطبق أيضاً على دستور سنة ١٩٣٠ حقيقة أن هذا الأخير قوى كثيراً من حق اعتراض الملك ولكنه لم يحو حق الاعتراض أو الفيتو هذا إلى حق تصديق ويورد ما المراد ٣٥ و ٣٦ من دستور سنة ١٩٣٠ لمقارنتها بالمواد ٣٥ و ٣٦ من الدستور الحالي (دستور سنة ١٩٢٣) .

مادة ٣٥ دستور سنة ١٩٣٠ . إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه - فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق (عد ذلك تصديقاً في دستور سنة ١٩٢٣) ولا يجوز أن يبعد البرلمان في دور الانقضاء منه النظر في مشروع رفض التصديق عليه .

مادة ٣٦ دستور سنة ١٩٣٠ . إذا أقر البرلمان ذلك المشروع في دور انعقاد آخر من الفصل التشريعي منه بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر كذلك إذا عاد البرلمان بعد انتخابات جديدة إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

الثلاثين المرحوم عبد الحميد مصطفى باشا وعبد الحميد بك مدوي (باشا الآن) (١) .
أما الفريق الآخر وعلى رأسه على بك ماهر وعبد العزيز بك فهي فكان معارضا
في تحرير حق التصديق للملك وسمى لتعيينه قييدا كبيرا وأستقر الرأي في النهاية
على الأخذ بالحل الوسط الذي قرره الدستور في المواد ٣٥ و ٣٦ . وقد عبر عبد العزيز
بك (باشا) فهي عما كان يحول في خاطر هذا الفريق في حصة ٢١ يونيو سنة ١٩٢٢
من جلسات لجنة الثلاثين قال : « حق التصديق وحق الحل (٢) مقرران في الدساتير
جميعا والتقاليد هي التي تحدد صور احتمال هذه الحقوق ويرى (بعض الأعضاء)
الأكتفاء بتقرير الحقيين تاركا التعاميل وتطبيقها للتقاليد والظروف وهذه الفكرة على
وجاهتها قد وجدت رداً عليها في اللجنة ذلك أن الأكتفاء بالنص على حق التصديق
والحل من غير إشارة الى ما نحن الآن بصدده يكسب تلك القوة العظيمة قوة الملك
سلطة كبيرة في إيقاف أعمال البرلمان والتحكم في شأن القوانين . وقد أردنا أن قيد
هذا الحق تفادياً من مداخلة هذه القوة الهائلة وحتى لا نكون لذلك الكلمة الأخيرة
في أعمال البرلمان لأن حق التصديق المطلق يقتضي حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة
الأخيرة للملك . وهذا ينافي مع ما قررناه من أن كل سلطة مستمدة من الأمة . وقد
قال العلماء بحسب تحديد حق التصديق رغم وجوده في كل الدساتير تحديداً ينهى
بعد استعماله (٣) . نلاحظ قطعاً أن قيد حق التصديق على الوجه المذكور يقلبه الى
حق فيتنو مؤقت لأن من طبيعة التصديق أن يكون مطلقاً .

(١) أظن مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) جلسات ١٥ و ١٩
و ٢٠ يرب سنة ١٩٢٢ .

(٢) كان النص المرسوم للمناقشة يفرض حق التصديق بحق الحل ولذا تكلم
عنها الخطيب مما

(٣) أظن مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) ص ٥١ أظن أها ما قاله
على ما مر بك (باشا) في جلسة ١٥ يرب سنة ١٩٢٢ قدنا الحق التصديق المطلق . قررا
في صدر دستورنا أن مصدر السلطات هي الأمة واليوم بعرض علينا مبدأ يقرر للملك
حقوقاً كبيرة ومتعددة وليست متعفة مع سلطة الأمة . قد جعل للملك مصدر موافقة
المجلسين على قانون أن يحفظ ذلك القانون فلا يصح عليه ولا يردده ... حكمة الأمة

لا يوجد عندها من نصري (Droit de sanction) بالمعنى الصحيح أو فيما

يتعلق بتنقيح الدستور : — أذ يستحيل قانوناً في مصر تنقيح الدستور وتعديله بدون موافقة الملك وحق الملك هنا مطلق فكل قرار يصدره البرلمان بالتنقيح لا يمكن أن ينفذ ما دام الملك لا يوافق عليه . وأشتطت المادة ١٧٥ دستور تصديق الملك في مرحلتين قالت « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وتحديد موضوعه فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارها بشأن المسائل التي هي محل التنقيح ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حصر ثلثا أعضائه وبشروط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء » .

فإذا أصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه قراراً بضرورة تنقيح الدستور وتحديد موضوعه لا بد من تصديق الملك على هذا القرار حتى ينفذ فإذا رفض التصديق أشتعال السير في إجراءات التنقيح . وإذا صدق الملك في هذه المرحلة الأولى وتناقش المجلسان في صيغة التنقيح وموضوعه وأتفقا على النصوص الجديدة فلا بد أيضاً في هذه المرحلة الثانية من موافقة الملك ولا يمكن الاستغناء عن هذه الموافقة بمحال .

هذا النظام لم تقرر له لجنة الثلاثين بل وضعته اللجنة الاستشارية التشريعية (وهي اللجنة الحكومية المكلفة بمراجعة مشروعات القوانين وحك صياغتها) وقالت لتسويفه

مجموعة في المجلسين تنفق على رأى والحكومة تشاركهما طول مدة البحث ثم تأتي الملك فيهدم ما اتفق عليه بمثلوا الأمة أن الملك وله تلك المكانة العليا بمعنى أجلالاً للمعاهم أن يعنى سبباً عن كل هذه الممارعات وأن رأياً به أن يصادم أمنه . هذا الحق (التصديق) لا وجود له في الدساتير قالوا أنه يوجد في إنجلترا وهذا غير صحيح لأنه كان موجوداً لحماية سنة ١٧١٤ (الصواب ١٧٠٧) ولكنه لم يعمل بعد ذلك التاريخ . الحق لم يستعمل مدة قريبين نشأت فيهما كل الحياة الدستورية الحديثة لا يجوز أن نأخذ به في دستورنا على أن العواعد الدستورية في إنجلترا تقرر بالتقدم وقد ترتب على عدم استعمال هذا الحق في العهد الأخير أن تقرر قاعدة أن الملك يجب أن يصدق على ما يقرره المجلسان . .

أنه ما دام الدستور منحة من الملك فلا بد من اشتراك الملك في تعديله وعلى ذلك فرض التصديق يجب أن يكون في مسألة تنقيح الدستور مطلقاً .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادي أى القوانين العادية فالحق المطلق للملك ليس « تصديقاً » كما تقول مواد الدستور (٢٥ و ٣٤ و ٣٥) بل حق قبض أو اعتراض توقيفى ليس الا .

أصدار القوانين ونشرها - إذا وافق رئيس الدولة على القانون أو اعترض عليه وسقط هذا الاعتراض باتباع الإجراءات التى ينص عليها الدستور في هذه الحالة (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور مصرى مثلاً) فلا يبقى الا إصدار القانون ونشره . والأصدار (Promulgation) والنشر (Publication) من اختصاص السلطة التنفيذية عادة لا السلطة التشريعية . فتص المادة ٣٤ دستور مصرى على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها . وجاء في المادة ٢٦ من الدستور نفسه : - « تكون القوانين نافذة في جميع القطر بأصدارها من جانب الملك ويستناد هذا الأصدار من نشرها في الجريدة الرسمية ، وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم بأصدارها ، ويثبت أصدار تلك القوانين معلوماً في جميع أنحاء القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوماً ، ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين » .

الأصدار غير الفعّال - وظاهر أن « الأصدار » غير « النشر » فالأصدار عمل قانونى لا بد منه لنظام القانون ذاته ^(١) وليس للقانون وجود بدونه وهو يتضمن شيئين : (١) الشهادة أو الأقرار من رئيس الدولة بأن القانون قد قرره البرلمان كما تقتضيه نصوص الدستور - (٢) وينص الأصدار في الوقت نفسه الأمر لجميع الهيئات والسلطات في الدولة بتنفيذ القانون المذكور كل فيما يخصه باعتباره جزءاً من قوانين الدولة . والأمر المذكور موجه قبل كل شيء إلى رجال السلطة التنفيذية ولها من الطبع أن يتولى مهمة أصدار القوانين ورئيس السلطة التنفيذية الأعلى أى رئيس

(١) اختلف في كيفية الأصدار هل هو عمل تشريعى أو عمل تنفيذى وعلى أى حال ليس للتشريع قيمة بدونه

الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) . ويكون الأصدار في شكل مرسوم يحصل عادة دياحة مخصوصة وهذه الدياحة في مصر هي الآتية : - « نحن ... ملك مصر) أما إذا كان الملك قاصرا - كما كان الحال قبل بلوغ جلالة الملك فاروق الأول من الرشد السياسي في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ - فيكتب : باسم صاحب الجلالة ملك مصر ، مجلس الوصاية) قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه ، وقد صدقنا عليه وأصدرناه ، (ثم يأتي بعد ذلك نص القانون كما أقره البرلمان مادة مادة) .

ويختتم مرسوم الأصدار بالعبارة الآتية : « نأمر بأن يصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة »

• صدر بمرأى عاشرين أو القبة أو رأس التين الخ . يوم ... سنة ... « وبلى ذلك إمضاء الملك (أو الأوصياء على العرش إذا كان الملك قاصرا) والوزير أو الوزراء المختصين ، أذ القاعدة أن « جميع توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لفها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (مادة ٦٠ دستور مصرى) .

أما نشر القوانين (Publication) فليس عملا قانونيا بل ماديا ويكون كالأينسا بظهور القانون في الجريدة الرسمية للدولة^(١) . ولا يصح أن ينفذ قانون على الأفراد قبل نشره لأنه إذا كانت « لا يصح لأى فرد الادعاء بعدم معرفة القوانين » (Nul n'est censé ignorer la loi) فيجب على الأقل أن تكون هذه القوانين قد نشرت . ولا ينفذ القانون عادة بمجرد نشره في الجريدة الرسمية بل بعد ذلك بفترة من الزمن حتى يعطى للأفراد في جميع أنحاء الدولة الفرصة للأطلاع عليه . وفي مصر هذه المدة ٣٠ يوما من تاريخ النشر^(٢) ، لكن يجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص

(١) « الوقائع المصرية » في مصر .

(٢) المبرة تاريخ النشر لا بتاريخ الأصدار فقد صدر القانون في ٨ يويه مثلا ولكن لا ينشر في الوقائع المصرية إلا في ١٢ يويه .

صريح في تلك القوانين » (مادة ٢٦ دستور) . وأستنادا على هذا النص تنقض بعض القوانين أحيانا بسيان مفعولها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

١٧٠- رئيس الدولة في إصدار القوانين : ليس الإصدار مفاع من حقوق الملك أو رئيس الجمهورية وإنما هو واجب يختم القيام به إذا سقط عن الاعتراض الممنوع له أو أنهت صوته :-

ورئيس الدولة ليس حراً في إصدار القوانين أو عدم إصدارها فإذا لم يعطه الدستور حق التصديق أو حق التوقيع فليس له أن يستند على سلطة الإصدار ليخلق لنفسه بها حق اعتراض لم يمنحه إياه الدستور . كذلك الحال إذا كان الحق الممنوع لرئيس الدولة هو حق اعتراض توقيني *Veto suspensif* يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان المشروع مرة ثانية بأغلبية عادية أو ممتازة . فإذا اعترض رئيس الدولة في هذه الحالة على مشروع قانون أقره البرلمان ووافق عليه هذا الأخير ثانية بالأغلبية المطلوبة وجب على رئيس الدولة إصداره بعد ذلك وإلا كان مخالفاً للدستور (انظر مادة ٤٩ دستور تشيكوسلوفاكيا و ٢٦ دستور مصري) . ولكن ما العمل إذا امتنع رئيس الدولة بالرغم من ذلك عن إصدار القانون ؟ يمكن مؤاخضة الوزارة وأسقاطها إذا كان هذا الامتناع بناء على نصيحتها . أما إذا كان الامتناع راجعاً إلى رئيس الدولة نفسه فسينشأ عنه أزمة دستورية بينه وبين البرلمان ، وفي الدول الجمهورية يمكن مهاكبة رئيس الجمهورية على مخالفته للدستور أما في البلاد الملكية فالقاعدة كما نعلم أن ذات الملك مصونة لا تمس ، فهو لا يسأل سياسياً ولا جنائياً . وعليه لحل هذه الأزمة كغيرها من الأزمات المبنية على مخالفة الملك للدستور لا يوجد إلا الطرق المتتوية كالأضراب الوزاري ، أي استقالة الوزارة وأتفاق جميع الأحزاب على عدم قبول الوزارة إلا إذا خضع الملك لأحكام الدستور . في استطاعة الملك في الغالب أن يجد من يؤلف الوزارة في هذه الظروف كأن يكون وزارة من أشخاص خارجين عن البرلمان ، ولكن بما أن هذه الوزارة لن تحوز ثقة البرلمان فلا مفر من حله وتعطيل الحياة النيابية ! نكرر القول أن حل هذه الأزمات المبنية على مخالفة نصوص الدستور المصرية يتوقف

في نهاية الأمر على حفظ الأمة ، واحترام كل فرد أو هيئة لواجباته ، وشعوره بمسئوليته . ولا شيء يمنع من النص في الدستور نفسه على أنه إذا امتنع رئيس الدولة بغير حق عن إصدار القانون الذي أقره البرلمان تولت هذا الإصدار هيئة أخرى كمكتب مجلس النواب مثلا . وطريقة إصدار القوانين بواسطة المجلس النيابي فيه أخذ بها دستور استونيا الصادر في ١٥ يوليو سنة ١٩٢٠ (مادة ٥٣) • مكتب الجمعية الوطنية (المجلس النيابي) مكلف بإصدار القوانين التي تقرأ هذه الجمعية • ، ولكن هذا الدستور كما رأينا لم يأخذ بالنظام البرلماني بل بنظام حكومة الجمعية واضف من اختصاصات ونفوذ السلطة التنفيذية إلى أقصى حد ، أما في الدول البرلمانية فيدر وجود نص كهذا .

مرة الاصرار : - لم يحدد الدستور المصري صراحة مدة لإصدار القوانين التي يوافق عليها البرلمان بعكس بعض الدساتير الأخرى . فنص الدستور الفرنسي مثلا (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ الدستوري مادة ٧) أن على رئيس الجمهورية أن يصدر القوانين التي أقرها البرلمان نهائيا في مدى شهر من تبليغها للحكومة من آخر مجلس أقرها ، ويجوز للبرلمان أن يقرر إصدارها على وجه الاستعجال وحينئذ يجب على رئيس الجمهورية إصدارها في ظرف الثلاثة أيام . هل معنى ذلك أن الملك في مصر مطلق الحرية في اختيار وقت الإصدار ؟ كلا فإن الإصدار كما قلنا واجب أو تكليف لا حق شخصي للملك فإذا وافق البرلمان على المشروع ولم يعترض الملك عليه وجب إصداره بدون تأخير . وهذا مستفاد ضمنا من نص المادة ٣٥ دستور قانها لم تعط الملك الا شهرا واحدا للموافقة على مشروع القانون أو رده ثانية الى البرلمان لإعادة النظر فيه ، « فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عند ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر » . فبأنهاء الشهر بدون استعمال حق الاعتراض نزول آخر عتقة دستورية في وجه المشروع ولا يفهم بعد ذلك كيف يظل معطلا بدون إصدار خسياق النص وروحه يفهم منه أن مدة الإصدار الطبيعية عندنا شهر واحد كما هو الحال في فرنسا أيضا . وطالما أن مدة الشهر هذه لم تنته فالملك غير ملزم دستوريا بإصدار القانون لأن له أن يعترض عليه في أنائها ، أما إذا أصدر الملك المشروع في مدة الشهر عند ذلك تنازلا منه عن حق الاعتراض (التصديق المزعوم) المطلق له .

هل لرئيس الدولة يرفعه أصدر مشروع قانونه أقره البرلمان بمجلسه

أثر مخالف لل دستور ؟ - لنفرض أن رئيس الدولة لم يمنع حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان أو أنه يملك هذا الحق ولكن البرلمان أقر القانون مرة ثانية بالأغلبية والأجراءات المطلوبة وقضى بذلك على حق الاعتراض الذي لرئيس فهل لهذا الأخير بعد ذلك أن يتمتع عن إصدار مشروع القانون بحجة عدم دستورية ؟ لا تنص الدساتير عادة على هذه المسألة بل تتركها للظروف والمعادن ويرى البعض ، وهو رأي وجه معقول ، التمييز بين حالتين : الحالة الأولى أن تكون مخالفة مشروع القانون للدستور واضحة لا تحتاج إلى دليل شأن كل الشكوك الشكلية . فإذا قرر المشروع أحد المجلسين فقط ورضع إلى رئيس الدولة على أنه تقرر في المجلسين ، فهنا شك فيه أن لرئيس الدولة الامتناع عن إصدار المشروع المذكور وأعادته إلى البرلمان لأحد موافقة المجلس الآخر عليه . وكذلك الحال إذا كانت الصيغة التي وافق عليها أحد المجلسين تختلف عن الصيغة التي أقرها المجلس الثاني ، إذ يلزم أن يقرر المجلسان المشروع بنفس الصيغة . أما إذا كانت مخالفة مشروع القانون للدستور متعلقة بالموضوع لا بالشكل فالأفضل ترك شخص دستوريته أو عدم دستوريته للمحاكم نفسها فأنها أبعد عن الظن ، كما أن الاعتراف لرئيس الدولة بالامتناع عن إصدار القانون في هذه الحالة يخشى منه تحكم السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان (١).

(٢) وظيفة البرلمان المالية : - وجدت المجالس النيابية في الأصل للموافقة على المصائب التي يطلبها الحاكم . فالوظيفة المالية للمجالس النيابية تسبق تاريخياً وظيفتها التشريعية . ولما زاد نفوذ الهيئات النيابية ازدادت سلطتها على المالية العامة . وفي الدول البرلمانية على الخصوص للبرلمان الرقابة الشاملة على مالية الدولة بما في ذلك من الرقابة على الوزراء والحق في إسقاط الوزارة .

(١) ملاحظة هامة : ظاهر مما تقدم أن مشروع القانون يمر بعدة مراحل متتالية حتى يصير قانوناً نافذاً : (١) الآتية أحدها أول خطوات في سبيل العمل التشريعي : (٢) المناقشة والاقترار في كل من المجلسين : (٣) رده إلى رئيس الدولة لاعتماده . وقد يكون لرئيس الدولة حق التصديق أو فقط حق الاعتراض التوقيفي (٤) (الإصدار : ٥) النشر .

المراقبة على الميزانية : - وأهم الأعمال المالية التي تقوم بها البرلمانات في الوقت الحاضر هي الموافقة على الميزانية . والميزانية هي السند المشتمل على بيان مصروفات وأيرادات الدولة ، بوجه يرخص للحكومة في اتفاق الأولى وتحصيل الأخرى ، وهي تقدم للبرلمان سنوياً . ومناقشتها تستغرق عادة شطراً كبيراً من وقت البرلمان خصوصاً في مجلس النواب صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في هذه المسائل . ونظر الميزانية يستدعي فحص أعمال الحكومة كلها من إدارية وسياسية واجتماعية واقتصادية . وهذا الفحص يؤدي بطبيعته الى أعراب الاعضاء عن رعايتهم العديدة في تسير بعض المصالح الأميرية في وجهة معينة ، كما يؤدي الى مناقشة الحكومة في سياستها العامة ومحاسبتها واستجوابها عن تصرفاتها المختلفة . ولهذا كله تقدم الميزانية عادة للبرلمان قبل ابتداء السنة المالية بعدة أشهر حتى ينسى له فحصها فحصاً كافياً . مادة ١٣٨ دستور مصر : « الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها وأعمالها ، والسنة المالية يجتازها القانون ، وتقر الميزانية باباً باباً » . ومنذ سنة ١٩٢٧ تبدأ السنة المالية في مصر في أول مايو وعليه يرسل مشروع الميزانية إلى البرلمان في أول فبراير على الأكثر . وبحصل كثيراً ^(١) ان تبدأ السنة المالية قبل ان يخرج البرلمان من دراسة الميزانية وتقريرها وفي هذه الحالة تنص بعض اللوائح على انه يصل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة . وقد أتبع هذه الطريقة الدستور المصري مادة ١٤٢ : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يصل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية

(١) تكرر وقوع ذلك في مصر ومارغم من الشكوى العامة من هذه الحالة فان البرلمان لم يجرع من مناقشة وتقرير مشروع ميزانية سنة ١٩٣٧ - ١٩٣٨ المالية إلا في أواخر يوليو (٢٧ يوليو سنة ١٩٣٧) ، مع أن السنة المالية بدأت فعلاً في أول مايو السابق على ذلك أي منذ ثلاثة شهور .

أمكن العمل بها موقفاً^(١) . نصت المادة ١٤٠ من دستورنا الحالي أنه لا يجوز
فض دور الأنقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية (ولا أثر لهذا النص في دستور سنة
١٩٣٠ الملقى) . وتحال الميزانية ككثير مشروعات القوانين على اللجنة المختصة في كل
مجلس لدراستها ، وهذه اللجنة هي لجنة المالية . وهي تعيّلها على لجنتها الفرعية (لجنة
الميزانية) . وفي ٣١ يناير سنة ١٩٣٧ اقترح دولة سعد باشا زغلول رئيس مجلس النواب
حينئذ أنه مع أحالة مشروع الميزانية على اللجنة المالية تكلف سائر اللجان في الوقت عينه
أن تدرس كل منها من الوجهة الإدارية مشروع ميزانية الوزارة التي هي مختصة بنظر
مشروعاتها ، وبعد أن تنتهي كل لجنة من بحثها على هذه الصورة تقدم بنتيجة بحثها
تقريراً يرسل إلى لجنة المالية ، وتتدب أحد أعضائها مقررّاً لأبداء وجهة نظرها أمام تلك
اللجنة . وبهذه الطريقة تشترك جميع اللجان تقريرياً في نظر الميزانية فتخفف من لجنة
المالية عملها . ونحصل المداولة في الميزانية مرة واحدة (خلافاً للقوانين العادية) لأنها
ذات صيغة مستحقة . وتبدأ المداولة في كل من المجلسين بتلاوة تقرير لجنة المالية ، ثم
بالمناقشة العامة . ثم عرض أبواب الميزانية ماناً باباً وسامع تقرير اللجنة عن كل منها ، ومناقشته
وسامع بيانات الوزير المختص ، وأخذ الرأي على كل باب بمفرده . وبعد الانتهاء من
التصويت على جميع أبواب المصروفات يأخذ رئيس المجلس الرأي على مجموعها (الذي
هو عبارة عن إحدى مواد مشروع قانون الميزانية) . وكذلك الحال بعد الانتهاء من
التصويت على جميع أبواب الإيرادات . ثم يؤخذ الرأي في النهاية على مجموع الميزانية
(المصروفات والإيرادات) . ولكل من الأعضاء أثناء نظر الميزانية أن يقترح ما يراه
من التعديلات في نصوص مشروعها بالحذف أو الإقاص أو الزيادة وتعامل هذه
التعديلات amendements معاملة سائر التعديلات التي تقدم أثناء نظر المشروعات
الأخرى . وبما أن المداولة في الميزانية لا تحصل إلا مرة واحدة - كما قدمنا - فلا يجوز

(١) حتى لا تعطل الميزانية بما قد يقع من الخلاف بين المجلسين (الشيوخ
والنواب) نص دستورنا المصري كما سلف (مادة ١٦٩) أنه إذا أسحك الخلاف
بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل قرار يصدر من المجلسين مجتمعين
بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

للمجلس أن يقرر قبول التعديلات التي يقترحها أعضاؤه أثناء الجلسة فوراً قبل الأحالة على اللجنة المختصة ، ولكن جرى مجلس النواب في مصر على خلاف هذه القاعدة ، إذ أنه كثيراً ما يعتمد ما يقدم له من التعديلات في الجلسة أثناء نظر الميزانية دون إحالته على اللجنة المختصة (لجنة المالية) ^(١) . وظاهر مما تقدم أن تحضير مشروع الميزانية وإن كان من عمل الحكومة وحدها إلا أن هذا المشروع لا ينفذ إلا بعد مناقشة البرلمان له مناقشة جدية في اللجان ، وفي الجلسة العلنية . وكثيراً ما تخرج الميزانية من البرلمان معدلة بتدبيلات كبيرة عن المشروع الأصلي الذي قدمت الحكومة .

الاعتمادات الإضافية : — لكن لا فائدة من موافقة البرلمان على الميزانية إذا كان في استطاعة الحكومة أن تغير وتبدل فيها بعد إقرارها من البرلمان بتجاوز الاعتمادات التي قررها هذا الأخير . أو فتح اعتمادات جديدة إضافية غير واردة بالميزانية ، أو ينقل اعتماد من باب إلى آخر . ولقد نص دستورنا كثيره من المبادئ على أن . « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ويجب استثنائه كذلك كما أريد قل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » (مادة ١٤٣ دستور) . وبديهي أن « الأذن » و « الاستئذان » يجب أن يسبق الصرف فإن الوزارة إذا صرفت أولاً ثم طلبت الموافقة من البرلمان

(١) أظن فؤاد بك كمال ، الأوصاع البرلمانية ، ص ١٤١ . وفي جلسة الأرماء ١٩ يونيو سنة ١٩٣٧ أقر مجلس النواب مشروع ميزانية وزارة الزراعة بعد أن أدخل على باب « الأعمال الجديدة » زيادة قدرها ٥٠٠٠ جنيه مصري لتنظيم تطعيم المواشي . ثم على اقتراح قدمه في الجلسة نفسها النائب المحترم السيد الدراوي باشا . وقد طلب بعض الأعضاء — وييهم رئيس ومقرر اللجنة المالية — أسالة اقتراح التعديل بزيادة ال ٥٠٠٠ جنيه مصري هذا على لجنة المالية أولاً لحثه لكن رئيس المجلس رفض الأحالة على اللجنة وعرض الاقتراح على المجلس في الحال فأقره بالأغلبية . وقال الرئيس لتبرير ذلك أن في طلب الأحالة على اللجنة تخويت . فنظر اقتراح يتصل بالميزانية في الوقت الذي تعرض فيه على المجلس لتقرير الزيادة أو الحذف والحطة التي أتبعها الرئيس والمجلس تؤدي بلا شك الى سرعة انجاز نظر الميزانية لكن قد يتج عنها قبول بعض تعديلات بالزيادة أو الحذف من الميزانية دون سبق فحص ودراسة .

وضعت هذا الأخير أمام الأمر الواقع وسها فعل البرلمان، حتى لو نزع الثقة من الوزارة وأستطعها، فإن الأمر الواقع هو أن المال قد صرف وذهب فلا يعود البرلمان يملك إلا الأقرار . وقد عاب بعض أعضاء البرلمان في المجلسين وأخذت صحف المعارضة على الوزارة السابقة (الوزارة النحاسية الثالثة) مخالفتها لهذه القاعدة الدستورية في عدة مناسبات ، وتقريرها على الخصوص زيادة الاعتماد المخصص للمصاريف غير المنظورة في وزارة المالية ٢٠ ألف حنيكاً بقرار من مجلس الوزراء في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦، من غير رجوع إلى البرلمان مع أنه كان معقوداً ، والمادة ١٤٣ دستور صريحة في أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان^(١) . والواقع أن هذه « المخالفة » الأخيرة موضع نظر لأن البرلمان كان منعقداً حينئذ في دورة غير عادية لنظر المعاهدة الانكليزية - المصرية ، ويمكن التشكك في إمكان عرض مسألة جديدة على البرلمان غير التي وردت في مرسوم الدعوة غير العادية (أنظر فيما يلي الدعوة العادية والدعوة غير العادية) . وقد أثبت مسألة الاعتمادات الإضافية من جديد عندما في جلسة ٥ مايو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ، و ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب أثناء مناقشة ميزانية سنة ١٩٣٧-١٩٣٨ . ونلاحظ أن النص العربي للمادة ١٤٣، دستور سنة ١٩٢٣ يختلف نوعاً ما عن النص الفرنسي لنفس المادة . فبينما النص العربي يصح على وحب أحد « إذن » البرلمان عن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها، وعلى وحب « استثنائه » كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وكلمة إذن واستثناء لمة تفيد بما قدمنا ضرورة موازنة البرلمان قبل الصرف لا بعده أي عدم صرف مبلغ جديد قبل إذن البرلمان (إذ لا بد أن يسبق الشيء أو العمل المأذون به)

(١) أطر محاضر مجلس الشيوخ جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ ، والمناقشة التي دارت في مجلس النواب . جلسة الاثنين ٢٥ مارس سنة ١٩٣٧ (خصوصاً كلمة النائب محمود عمر العرب) ، واعداد جريدة البلاغ كبرى صحف المعارضة . عدد ٢٧ مارس سنة ١٩٣٧ بعنوان « ظواهر شذوذ وحروج على القوانين الدستورية تدل في بعض تصرفات الوزارة » وتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٣٧ . مخالفة دستورية . الصرف أولاً ثم طلب الموافقة من البرلمان . اعتراض أعضاء مجلس الشيوخ على وضع البرلمان أمام أمر واقع .

نجد على العكس أن النص الفرنسى للمادة استعمال كلمة « approuver » ولم يستعمل كلمة « autoriser » :

« Toute dépense non prévue au Budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du Budget doit être approuvée par le parlement »

وكلمة « approuvée » الموافقة على . إذا فسرنا لموجباً فيبيع للحكومة الصرف أولاً ثم طلب تأييد البرلمان وموافقته بعد ذلك على ما صرف . وقد أشار وزير المالية (وليم مكرم عيد باشا) فى حلة ١٠ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب إلى النص الفرنسى المذكور ليدلل على أن الوزارة لا تخالف الدستور إذا هى تجاوزت الأعباءات ثم التفتت بعد ذلك إلى البرلمان لطلب موافقته ، لكن رئيس المجلس (الدكتور أحمد ماهر) لفت نظره فى الحال إلى أن النص العربى هو الذى يجب أن يعول عليه ^(١) لكن قد تحتاج الحكومة لفتح أعباءات إضافية بينما يكون البرلمان فى العطلة الصيفية أو يكون مجلس النواب منحللاً فالعمل لا يوجد نص لهذه الحالة فى دستور سنة ١٩٢٣ . أما دستور سنة ١٩٣٠ فإنه نص فى المادة ٣٢ على أنه يجوز فيما بين أدوار الانسداد ، وفى فترة حل مجلس النواب ، تقرير مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية ونقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميرانية إذا كان ذلك لضرورة مستعجلة ، وعلى شرط أن يكون ذلك بمراسيم تعرض على البرلمان فى ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالى ، ولا شئ يمنع من الأخذ بذلك فى النظام الحالى .

الحساب الختامى : - وأخيراً ذكرت المادة ١٤٤ من الدستور الحالى (١٩٢٣) أن « الحساب الختامى للأدارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ

(١) وزير المالية . . . المرجوع إلى النص العربى للمادة ١٤٣ يجد أن كل تجاوز يجب أن يأذنه البرلمان . أما النص الفرنسى . رئيس المجلس (مقاطعاً) . « أطلب أن النص العربى هو ما يجب احصاءه وبموجب حصر المناقشة من حيث الوجهة الدستورية وكلما متفقون فى الموضوع على أنه يجب على الحكومة أن ، تسأذن ، البرلمان فى صرف أى اعتماد وزير المالية - هذا من غير شك ما سلم به . . . الرئيس - أن المناقشة الدستورية الآن حطرت والنص الفرنسى يختلف نوعاً ما عن النص العربى . .

كل دور أمتداد طامى لطلب اعتماد» ، حتى يتأكد البرلمان من عدم وجود مخالفات أو تجاوز في تنفيذ الميزانية ويراجع هذا التنفيذ . والمشاهد أن البرلمانات لا تنهم كثيراً بمراجعة الحساب الختامى عن السنة المالية للتقضية ولا يتسع وقتها لذلك . ولما أنشأت بعض الدول هيئة خاصة لمراجعة هذا الحساب « كحكمة المحاسبات » (Cour des Comptes) في فرنسا ، وقد أثبتت في مصر في السنوات الأخيرة مسألة إنشاء « ديوان للمحاسبة » ولكن لم يتحقق شيء من ذلك للآن .

الموافقة على الضرائب والقروض العمومية : — أما ضرورة موافقة البرلمان على الضرائب فتعتمد أساسية في الدول الديمقراطية لا قبل النزاع الآن . واشترطت الدساتير العصرية ضرورة موافقة أيضاً على التبعات التي يترتب عليها إلتحاق مبالغ من الخزنة العامة ، وعلى كل حلفة عمومية . « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون » (مادة ١٣٤ دستور مصرى) . « لا يجوز عقد فرض عمومى ولا عهد قد يترتب عليه إلتحاق مبالغ من الخزنة في سنة أو سنوات مقدلة إلا بموافقة البرلمان ... ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً ... في كل تصرف يجبانى في أملاك الدولة » (مادة ١٣٧ دستور) . وهذه المبادئ الأساسية ليست قاصرة على الدول ذات النظام البرلمانى وحدها بل مطبقة في جميع الديمقراطيات النيابية برلمانية وغير برلمانية .

تصوى مجلس النواب على مجلس الشيوخ في المسائل المالية : هذا التفوق مسلم به في معظم الدول وهى قاعدة قديمة في إنجلترا أيدها قانون الـ (Parliament Act) . وفي كثير من الدساتير الحديثة فقدت المجالس العليا سلطانها في المسائل المالية (راجع أزمة المجالس العليا) . وفي مصر كما رأينا تبدأ مناقشة الميزانية وتقررها^(١) في مجلس النواب أولاً (مادة ١٣٩ دستور) . كما أن لمجلس النواب والحكومة وحدهما دون

(١) فلما أنه لا مانع من تقديم مشروع الميزانية لمجلس الشيوخ والنواب في وقت واحد لكن لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يناقش في الجلسة طلب من أبواب الميزانية إلا بعد مراغ مجلس النواب منه .

مجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب وزيادتها، لكن فيما عدا ذلك يتساوى المجلسان في الحقوق أثناء نظر الميزانية . فيجوز لمجلس الشيوخ عندما أن يعدل الاعتمادات التي وافق عليها مجلس النواب بالزيادة أو النقص أو الحذف . في جلسة ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ اقترح أحد الأعضاء (الأستاذ عزيز ميرم) أثناء نظر ميزانية وزارة التجارة والصناعة أمام المجلس زيادة المبلغ المقرر لمصلحة العمل « ٢٠٠٠ جنيهًا تخصص لشئون المال ، وطلب أن يعدل المبلغ المدرج في الميزانية بأضافة الألفي جنيه المذكورة ، فرد مقرر لجنة المالية ، لمشروع ميزانية وزارة التجارة والصناعة ، أن ذلك يخالف ما وافق عليه مجلس النواب ويقضى إلى عقد مؤتمر من المجلسين الخ . فأجابه صاحب الاقتراح : « هل معنى هذا أن يكون مجلس الشيوخ مجرد « بصمجي » لمجلس النواب ؟ أن لنا أن نقرر هنا ما نريد دون قيد بما قرره مجلس النواب ؟ » . ولكن يجب أن نلاحظ مع ذلك أن مجلس النواب أكثر تمثيلًا لأرادة الأمة من مجلس الشيوخ المميز بصفة . ولذلك فالكفاءة تقضى على هذا الأخير أن لا يصدر على رأيه إذا تمسك مجلس النواب بقراره الأول . ونعلم أنه إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فإنه يجل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بيوتة مؤتمر بالأغلبية المطلقة ، وبما أن عدد النواب بر يوكثيراً على عدد الشيوخ فالكلمة النهائية في المؤتمر ستكون بطيعة الحال للنواب .

وفي فرنسا يصح لمجلس الشيوخ أن ينقص الاعتمادات التي وافق عليها مجلس النواب لكن ليس له أن يزيد فيها ، ولذا فأذا رعب مجلس الشيوخ في زيادة اعتماد من الاعتمادات أقره مجلس النواب فإنه يلجأ إلى الف والحيلة، فينقص الاعتماد الذي يرغب في زيادته ١٠ فرسكا مثلاً بقصد لفت نظر مجلس النواب إليه .

ميل المجالس النيابية إلى الإسراف . السعي لتقصير اقتراح القوانين المالية بغير الحكومة ومعهذا : إنجلترا ، مصر (دستور سنة ١٩٣٠) - في جميع الدول وخصوصاً البرلمانية تميل المجالس النيابية كثيراً إلى التبذير لما يقترحه أعضاؤها من طرق الصرف المختلفة أما لرغبة حقيقية في الإصلاح والتقرب لفتات ممية من التاخبين . فالأصروفات

العامة في ازدياد مستمر . حقيقة ، أسراف المجالس النيابية ليس السبب الوحيد لتضخم المصروفات ولكن هذا الأسراف أو التبذير موجود شكوا يشكوه منه الكثيرون . ولما فكر البعض في حرمان المجالس النيابية من حق اقتراح القوانين المالية خصوصاً الاقتراحات التي ترمي إلى فتح اعتمادات جديدة أو زيادة في أبواب الميزانية والاحتفاظ بهذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها . وهذا ما حققه مجلس العموم في إنجلترا من تقاء نفسه منذ سنة ١٧٠٦ ، إذ قرر في هذه السنة أن للحكومة وحدها حق اقتراح القوانين والمصروفات العامة وأيد ذلك بقرارات أخرى مختلفة في سنة ١٧٠٧ و ١٧١٥ ، ١٨١٢ ، ١٨٢١ ، ١٨٥٢ ، ١٨٦٦ . وقد أخذ بهذا الحل دستور سنة ١٩٣٠ في مصر فقررت المادة ٢٨ من هذا الدستور : « للملك ومجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » . وفُسر ذلك وزارة أسمايل صدق باشا في المذكرة الإيضاحية للدستور المذكور . قالت : « وما بين المجلسين من المروق في الاختصاصات أن مجلس الشيوخ ليس له اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء المصائب أو زيادتها غير أن هذا القيد الخاص بمجلس الشيوخ نجده في دساتير أخرى قيداً مسجلاً على المجلسين معاً . والمأثور عن الحياة الدستورية في أوروبا أن تدخل المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية ، ضرائب أو اعتمادات ، إن زيادة أو نقصاً ، لم يكن محموداً للعامة بل قد نشأت عنه مساوئ . اضطرت كثيراً من اللوائح الداخلية إلى إحاطة حق أعضاء المجلس بقبول شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل . والعمل مع ذلك في إنجلترا نفسها - أم الدساتير - على أن اقتراح القوانين المالية للملك . لذلك كله ، ونظراً لحدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها إلى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومي ولما جرى عندنا في الفترة البالية القصيرة من البحث طلب الاعتمادات ، ترى الوزارة أن نطلق القيد فتجمله شاملاً لكل القوانين المالية لا إنشاء المصائب أو زيادتها فقط وإن يسوى بين المجلسين في الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شيء من ذلك . والرأي آخر الأمر لها فيما تترجمه السلطة التنفيذية وهي من جانبها لا يسعها أن تتوانى عن اقتراح أي قانون تفتنى به الضرورة أو غيره المصلحة » .

ونلاحظ أن مسألة تقييد سلطة البرلمان فيما يتعلق بالمسائل المالية قد أثبت قبل ذلك عندنا أثناء مناقشة لجنة الثلاثين ، فرأت لجنتها الفرعية (لجنة المباديء العامة) الا ضرورة لتقييد سلطة البرلمان في هذا الشأن وجاء في تقريرها « وقد اقترح في أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لا ينفذ قرار البرلمان في هذا الشأن إلا بموافقة الحكومة لكن الهيئة لم تر محلا لهذا التقييد في سلطة البرلمان الذي يتخذ دافعي الضرائب على اختلاف درجاتهم معتبرة أن البلاد في حاجة إلى أعمال الإصلاح والتجديد وأن منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو إيقاف نفاذ ما يقرره منها على موافقة الحكومة يؤدي إلى تعطيل الأعمال التي يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذي يلزم لها » . أما اللجنة العامة (لجنة الثلاثين بأكملها) فاتها قررت الاحتفاظ للحكومة وحدها بحق اقتراح الضرائب . فذكرت في المادة ٢٦ من مشروع الدستور الذي وضعته « لكل من ركضى السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه الملك » . ولكن دستور سنة ١٩٢٣ الحالي عدل هذا النص وجعل اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها كما رأينا من حق الملك ومجلس النواب (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٣) . ولا أهمية في الواقع لتقييد حق أعضاء البرلمان في اقتراح الضرائب بل المهم هو تقييد حقهم في اقتراح المصروفات وزيادتها ، فهذا هو الداء الدوى للنظام النيابي . والغريب أن لجنة الثلاثين أغفلت تماما هذه النقطة ولم تنظر إلا إلى مسألة الضرائب وزيادتها وهو قلب للموضوع ، وقصور عن فهم موضع الخطر .

(٣) مراقبة أعمال الحكومة : - وأخيرا يمتد سلطان البرلمان الى مراقبة كل أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها وهذه في الواقع هي أهم وظائف المجالس النيابية أو البرلمانات . الوظيفة الحقيقية للمجالس النيابية ليست إدارة الحكم فضلا (فاتها يحكم تكوينها وكثرة عددها عاجزة عن ذلك) بل مراجعة أعمال الحكومة ، ومراقبتها وإرشادها ، وتبليغ رغبات الأهالي اليها . يصيب خصوم الديمقراطية على البرلمانات أنها مجالس كلامية ، وينهمونها بإضاعة الوقت في المناقشات ، ولكن خير ما تضييع المجالس

فيه وقتها - كما لاحظ في القرن الماضي ستوارت ميل - هي المناقشات . فأعضاء البرلمان يمثلون عادة مصالح وجهات واحزاب مختلفة فإذا أدلى كل فريق برأيه أمكن من هذه الآراء المتسوعة المتباينة استخراج السياسة العامة للدولة . ولا تقتصر رقابة البرلمان لأعمال الحكومة على السياسة الداخلية وحدها بل تشمل أيضا السياسة الخارجية فوزير الخارجية مسئول أمام البرلمان كيفية زملائه الوزراء عن أعمال وزارته . ومن جهة أخرى هناك طائفة كبيرة من المعاهدات الدولية لا يمكن هاذاها إلا بعد أخذ موافقة البرلمان عليها^(١) كما يجب أخذ موافقته على إعلان الحرب على دولة أخرى^(٢) (وقد أشارت إل كل ذلك عدنا المادة ٤٦ من الدستور) .

والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أجمع وأوفر في النظام البرلماني منها في غيره من النظم النيابية نظرا لمسئولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان . وستكلم عن وسائل الرقابة البرلمانية بعد أن نشير بكلمة موجزة إلى تكوين البرلمان في الدول ذات النظام البرلماني .

ب - تكوين البرلمان في النظام البرلماني : ازدواج المجلسين ليس شرطا أساسيا في هذا النظام : يتكون البرلمان في النظام البرلماني عادة من مجلسين لكن ازدواج الهيئة النيابية ليس شرطا أساسيا للنظام البرلماني . هناك دساتير برلمانية عديدة أخذت بنظام المجلس الواحد أهمها دساتير الجمهورية الأسبانية سنة ١٩٣١ ، و بوجوسلافيا ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ ، وفلندا ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ ، ولتوانيا ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ ، وشاهدا كما كيف أضفت معظم الدساتير الحديثة من سلطة المجلس الأعلى وقيدت اختصاصاته حتى أصبح اختصاصه التشريعي يكاد يكون محصورا في حق الاعتراض التوقيفي (veto)

(١) رأينا عند بحثنا لنظام الولايات المتحدة الأمريكية الرئيسى غير البرلمان كيفية اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في السياسة الخارجية وفي إبرام المعاهدات .

(٢) المقصود هو الحرب المجرمة أما بالنسبة للحرب الدفاعية فإن السلطة التنفيذية ليست في حاجة لأنظار أدن البرلمان بل يجب أن تدافع في الحال عن كيان الدولة وحدودها .

على القوانين التي يوافق عليها المجلس الأدنى . وربما كان أضعاف سلطة المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ من أسباب أزمة النظام البرلماني في العالم ، أد أن حصر السلطة التشريعية في يد مجلس واحد يقوى من مكانة هذا المجلس ويدفع به إلى الاستئثار بالأمر والاعتداء على اختصاصات السلطة التنفيذية فيختل التوازن بين البرلمان والحكومة وهذا التوازن ضروري حتى يستقيم النظام البرلماني .

ج - وسائل الرقابة البرلمانية : لمراقبة أعمال الحكومة والأشراف على السلطة التنفيذية يضع الدستور نحت تصرف البرلمان وسائل هامة ثلاث : (١) توجيه الأسئلة إلى الوزراء . (٢) توجيه الاستجوابات إليهم . (٣) حق إحراء التحقيق . (٤) ونصت اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشيوخ والنواب عندنا (كما هو الحال عند غيرنا) على وسيلة رابعة وهي اقتراحات الرغبات . (٥) وإذا أراد البرلمان تضيق الحقائق على الوزارة حتى يرغمها على الاستقالة فقد يلجأ إلى رفض الميزانية . (٦) وأخيراً في يد البرلمان سلاح آخر قوي لمحاسبة الوزراء وهو اتهام الوزراء ومحاكمتهم جنائياً .

١ - السؤال (Question) : تقرر اللجان البرلمانية لكل عضو من أعضاء البرلمان حق سؤال الوزراء وأستجوابهم . مادة ١٠٧ دستور مصر : لكل عضو من أعضاء البرلمان ان يوجه الى الوزراء أسئلة أو أستجوابات وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس والسؤال البرلماني لا يتعدى عضو البرلمان السائل والوزير المسئول فلا يترتب عليه دخول شخص ثالث في الموضوع أذ ليس في طبيعة السؤال البرلماني أن يثير مائدة أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة ، بل المقصود به الوقوف على معلومات صحيحة في مسألة يجملها عضو البرلمان أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه ، أولفت نظر الحكومة إلى امر من الأمور ، فإذا كانت المعلومات التي قدمها الوزير كافية في نظر العضو الذي وجه السؤال كان بها وألا ، كان له دون غيره ، أن يستوضح الوزير على مايقى غامضاً عليه ، أو يرد عليه بأيجاز مرة واحدة . وإلى هنا ينتهي السؤال البرلماني فإذا أراد موجه السؤال أن يسترسل في التعقيب وجب على رئيس الجلسة أن يلفت نظره أو يمنعه من الكلام في جلسة الأربعاء .

١٧ مارس ١٩٣٧ نظر مجلس النواب عندنا في السؤال الموجه من النائب حسن يس الى رئيس الوزراء بالاستعلام عما إذا كان هناك ما يحول دون إرسال وحدات الجيش المصري الى السودان طبقاً لنصوص الاتفاق المبرم بين مصر وإنجلترا (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) . وسرد رئيس الوزراء أراد النائب السائل الاسترسال في التفتيش فلفت رئيس مجلس النواب نظره إلى أن اللائحة الداخلية تمنع هذا الاسترسال ولكن عاد النائب إلى بيان ما يريد أن يقوله وكرر رئيس المجلس لفت نظره إلى أنه يمنع هذا الاسترسال ، وأخيراً أراء أصرار النائب أعلن الرئيس رفع الجلسة .

وتوجه السؤال حق شخصي للسائل أنه ينازل عنه ، ولعدم خطورته على مركز الوزارة فهو غير مقيد بأجراءات طويلة . فحسب لائحة مجلس النواب المصري مثلاً يكفي العضو الذي يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بأيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التي يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل . وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بمجدول أعمال تلك الجلسة . ولا عمل أن يجيب الوزير شفاهاً على السؤال في الجلسة المعنية ولكن له أن يؤخر الأجابة لمدة ٨ أيام إلا إذا رأى المجلس أطلتها أو قصيرها (١) . والسائل أن يطلب أن ترسل إليه الأجابة كتابة وفي هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليستأها إليه . وتشر الأسئلة والأجوبة عنها تباعاً في الجريدة الرسمية . ونصت لائحة مجلس النواب عندنا على تخصيص نصف الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة والأجوبة فإذا بقي شيء من ذلك أدرج بمجدول أعمال الجلسة التالية .

٢ - الاستجواب Interpellation الاستجواب أهم وأخطر على مركز الوزارة من السؤال فلا يقصد به مقدمه الاستفهام عن شيء مجهله بل مناقشة سياسة الوزارة

(١) لا تنطبق القواعد السابقة على الأسئلة التي يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة في الميرانية فإن لهم أن يوجهوها في الجلسة في أي وقت شاءوا (أظر لائحة مجلس النواب ماد ١٠٧) . كما تسمى هذه الأسئلة من القيود المعروضة على نظام الأسئلة في الأحوال الأخرى فيجوز مثلاً أن يشترك في أسئلة الميرانية غير السائل والمسئول وكثيراً ما يحصل أن تتحول هذه الأسئلة إلى استجوابات حقيقية .

في أمر من الأمور وأتقادها ولا يشترك فيه المستجوب والوزير فقط بل بعد أن يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد أجابة الوزير، يجوز لكل من يرغب من الأعضاء والوزراء الاشتراك في المناقشة . فالاستجواب بخلاف السؤال يفتح باب المناقشة على مصراعيه . وأذا تنازل عنه مقدمه صبح لسواء من أعضاء المجلس أن يحمل محله فيه . وإذا لم يفتح المستجوب أو المجلس بيانات الوزير كان له ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة بالوزارة . فالاستجواب من طبيعته طرح مسألة الثقة بالوزارة ^(١) . ولأهمية ذلك فهو يستدعي إجراءات خاصة . ولا تحصل المناقشة فيه إلا بعد مدة كافية من تقديمه حتى لا تتأجأ الوزارة به مفاجأة وحتى يتخذ الوزير الموجه له الاستجواب عدته ويعتمد لهذه المناقشة . وتنص المادة ١٠٧ من الدستور المصري على أنه « لا تجرى المناقشة في استجواب الأبعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . والمنع هو أن يرسل المصور المستجوب استجوابه مكتوباً لرئيس المجلس التابع له ، وبعد تلاوته في الجلسة وسماع أقوال الوزير الموجه إليه الاستجواب عن أنسب الاوقات للمناقشة في موضوعه ، يحدد المجلس موعدها بمبحث لا يكون هذا الموعد قبل ثمانية أيام على الأقل إلا إذا رأى المجلس الاستعجال ووافقه الوزير . ولا يجوز على أي حال تأجيل المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لا أكثر من شهر (الثلاثة الداخلية

(١) لهذا لما أسفدت الهيئة الوفدية البرلمانية في يوم الخميس ٤ مارس سنة ١٩٣٧ برئاسة رفعة الحاس باشا رئيس الوفد ورئيس الحكومة لمتصرفته طرأ الهيئة إلى الاستجوابات التي يقدمها بعض النواب والشيوخ الوفديين للوزراء في البرلمان وقال لهم ما مؤداء . أن الاستجواب يطوى على معنى من معنى عدم الثقة بالوزير المستجوب ، وإذا فشل هذا الوزير في الجواب على الاستجواب كانت النتيجة سحب الثقة منه . وسحب الثقة منه تبعته أن يستقيل الوزير ، واستقالة الوزير تؤثر في مركز الوزارة وقد تؤدي إلى استقالتها ، فهل هذا هو الذي تريدون الوصول إليه ؟ . ثم طلب رفعت من كل من يريد استجواب أحد الوزراء أن يطرح موضوع الاستجواب داخل الهيئة الوفدية لتقرر فيه قبل تقديمه أمام البرلمان وفي الواقع توجه الاستجواب للوزراء يكون عادة من جانب المعارضة لا من جانب أنصار الوزارة .

لمجلس النواب) . ويلاحظ أولاً ان سماع اقوال الوزير في تحديد موعد المناقشة في الاستجواب أمر ضرورى . وثمة ملاحظة اخرى ، أن مشروع لجنة الثلاثين كان ينص على أنه « لا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير » ولكن عدلت الفقرة الاخيرة من هذا النص واصبحت المادة ١٠٧ دستور تقول « وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . ومعنى هذا ان مناقشة الاستجواب قبل الثمانية ايام غير ممكنة بحال بدون موافقة الوزير ، ولم تكن هذه الموافقة ضرورية بحسب مشروع اللجنة في حالة الاستعجال . (١)

ولما كان الدستور رغبة في وقاية الوزارة من القرارات المفاجأة قد نص من جهة اخرى في الفقرة الثانية من المادة ١٠١ على أنه « يحق للوزراء دائماً ان يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم » فينبى على هذا ان اقل فترة تقضى بين تاريخ ابداع الاستجواب وتاريخ التصويت على عدم الثقة بالوزارة ، عند استعمال الوزارة لحقها في التأجيل ، هي ١٦ يوماً . لأنه لا ينظر في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه ، ولا يقترح على عدم الثقة إلا بعد ثمانية أيام أخرى من ختام المناقشة في الاستجواب . (لكن يجوز أن تطرح مسألة الثقة بالوزارة بطريقة أصلية لا كنتيجة لاستجواب وفي هذه الحالة لا تغلث الوزارة إلا مدة الثمانية أيام فقط التي نصت عليها المادة ١٠١) .

٣ - من **التحقيق البرلماني** L'enquête - : جاء في المادة ١٠٨ من الدستور المصرى « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستير في مسائل معينة داخلية في حدود (١) يحصل أن يفتح الحكومة (أو الوزير ذو الشأن) موعداً للمناقشة في الاستجواب ولكن المجلس لا يوافق عليه فإذا تمسك كل رايه فقد يكون معنى ذلك عدم الثقة بالوزارة (أو بالوزير المذكور) ويؤدى بها (أو به) إلى الاستقالة قبل مناقشة موضوع الاستجواب نفسه . في فبراير سنة ١٩٣٢ استعالت وزارة المسير لا غال Laval في فرنسا لأن مجلس الشيوخ أنى تأجيل موعد المناقشة في استجواب موجه لرئيس الوزارة ووزير الخارجية بالرغم من طله المتكرر للتأجيل .

أختصاصه . . . وحق التحقيق هذا ضرورى فى القول بنياية البرئانية ليحصل البرلمان بنفسه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات أو ليقف على عيوب الآلة الحكومية سواء من الوجهة الإدارية أو السياسية أو المالية . فطريقة السؤال أو الاستجواب لا تطلع المجلس إلا على ما يريد الوزير أن يطلعه عليه فى حوائه وبياناته التى يدلى بها فى الجلسة (أو كتابة) . أما طريقة التحقيق فأكثر مباشرة إذ المجلس بنفسه أو بواسطة إحدى لجانه هو الذى يحقق ويتحرى ويطلع على الملفات ويستدعى الموقوفين وغيرهم ممن يرى استدعائهم أمامه لسماع شهادتهم والوقوف على الحقيقة منهم . أما المناسبات التى قد تدفع المجلس إلى إحراء التحقيق فعديدة :

(١) أولها تحقيق الطعون المقدمة فى انتخاب أعضائه فى كثير من البلاد يقوم كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وقد نصت على ذلك المادة ٩٥ دستور مصرى . يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات . (انظر فيما يلى حق كل من المجلسين فى فحص صحة نيابة أعضائه) . فإذا طعن فى صحة انتخاب أو نيابة عضو من الأعضاء فقد يرى المجلس نفسه أحياناً مضطراً لأجراء التحقيق للتأكد من صحة انتخاب العضو المذكور أو بطلانه . (٢) وكذلك فى بلاد نيباية عديدة يجوز للمجلس النواب اتهام الوزراء أمام مجلس الشيوخ أو هيئة مخصوصة فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم (مادة ٦٦ دستور مصرى) . وفى الغالب لا يصدر المجلس قرار الاتهام الخطير هذا إلا بعد عمل تحقيق دقيق وسماع شهادة الشهود الخ لتحديد المسؤولية .

(٣) وأخيراً قد يقرر المجلس إحراء التحقيق للوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية ، كما يجوز أن يكون محل التحقيق حادثة سياسية خطيرة ، أو سوء تصرف إدارى ، أو فضيحة مالية سياسية (كفضيحة ستافسكى مثلاً فى فرنسا ، فبراير سنة ١٩٣٤) الخ . وبعد اتمام التحقيق يتخذ المجلس ما يراه من القرارات أو يقترح ما يراه من الحلول .

والعادة أن المجلس لا يتولى التحقيق بكامل هيئته بل بواسطة إحدى لجانه . وهو أما أن يكل ذلك إلى لجنة من لجانه الدائمة Commissions permanentes ، أو

ينتخب لجنة تحقيق برلمانية خاصة *Commission speciale d'enquete* تنقص مهمتها بانتهاء التحقيق الذي كلفها المجلس به . وتنتهي مأمورية هذه اللجان على العموم بأقصاء مدة المجلس نفسه (الذي أمر بإجراء التحقيق) أو بحله ، وتوقف أثناء السلطة البرلمانية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك . وللمجلس أو لجانه أثناء أجراء التحقيق بعض سلطات قاضي التحقيق والمحاكم خصوصاً فيما يتعلق بسماع شهادة الشهود والخبراء . فيحلف الشهود والخبراء الميمين ، وتوقع عقوبة جزائية على من يتحلف من الشهود أو يتمتع عن أداء الشهادة ، وتعاقب شهادة الزور أمام المجلس ولجان التحقيق البرلمانية كما تعاقب أمام المحاكم ولكن لا بد لذلك كله من نص قانوني لأن الأصل أن سلطة أي المجلسين مفردة لا يجوز أن تعدى أسوار حرمه ، وأنه لتحويل أيهما سلطة مباشرة على الأفراد وحملهم على الحضور لأداء الشهادة ، لا بد من وجود نص تشريعي له كل قوة القانون . وفي فرنسا هذا النص موجود إذ رخص قانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسي لكل مجلس (الشيوخ أو النواب) الحق في منح إحدى لجانه إذا شاء سلطة استدعاء الشهود وتحليفهم الميمين وطلب توقيع العقوبة عليهم في حالة رفضهم الحضور أو تعيثرهم للحقيقة في شهادتهم . أما في مصر فالحال يختلف باختلاف موضوع التحقيق . فأن كان هذا الموضوع انتخابياً ، أي طمناً مقدماً في صحة انتخاب أو نيابة أحد الأعضاء ، فلكل من المجلسين واللجنة الطعون فيهما سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم في حالة رفضهم الحضور أو شهادة الزور . لأن قانون الانتخاب يخول لها واللجنة الطعون هذه السلطة بنص صريح ، مادة ٥٧ من قانون الانتخاب : « كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهو المرحع الأعلى في ذلك . . . ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب (طالب ابطال الانتخاب أو الطاعن) وأعلان الشهود إذا رأى محلاً لذلك وتجري في حق هؤلاء الشهود أحكام قانوني العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجتح - ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء . . . » (١)

(١) ولكل من توقيع العقوبة على الشهود من اختصاص المجلس أو لجنة فحص

أما إذا كان موضوع التحقيق مسائل أخرى فليجئ التحقيق البرلمانية في هذه الحالة لا تملك السلطة المذكورة ولا يستطيع المجلس نفسه تحويلها هذه السلطة بقرار منه لعدم وجود نص عام صريح عندنا ، كقانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسي .

٤ - لكل من المجلسين من إبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية . كل عضو من أعضاء البرلمان لا يملك فقط اقتراح القوانين بل أيضا اقتراح الرغبات ، أي أن يقدم للمجلس الذي هو عضوه اقتراحا برغبة بدعوة الحكومة للقيام بعمل معين داخل في نطاق اختصاصها ، فإذا وافق عليه المجلس اتخذ قراراً برغبة ، كأن يقترح أحد الأعضاء وبوافق المجلس على أن تدخل الحكومة شارية في بورصة العقود ^(١) أو على أن نسي لتقليل عدد الموظفين ، أو أن يتخذ المجلس قراراً برغبة بطلب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون في موضوع معين ^(٢)

العلمون أو من اختصاص المحاكم بحيث تقتصر مهمة المجلس على تليغ الأمر للبيان لرفع الدعوى العمومية ؟ المسلم والمعمول به في فرنسا أن ليس للمجلس أو لجان التحقيق البرلمانية التي يحول لها المجلس سلطة التحقيق (سواء كان موضوع التحقيق طعناً انتخابياً أو موضوعاً آخر) توقيع العقوبة مباشرة بل أحالة الأمر على النيابة لعمل اللارم . أما في مصر فيظهر أن الحال خلاف ذلك . حدث بجلسة ١٩ يوبوسة ١٩٢٦ أن اعترض أحد وكيلى مجلس النواب على جعل توقيع العقوبة على الشهود من اختصاص المجلس بمعه أو لجنة فحص العلمون واقترح جعلها من اختصاص المحاكم دون سواها بناء على طريقة فصل السلطات ، ولكن رفض المجلس هذا الاقتراح . ولا شك أن الحل المأخوذ به في فرنسا أكثر احتراماً لفصل السلطين التشريعية والقضائية وحفظاً لمصلحة الشهود أنفسهم لأن توقيع العقوبة بواسطة المجلس أو لجانه يحرمهم من طرق الطعن العادية كالعلمون في الحكم بطريق المعارضة أو الاستئناف والنقص في بعض الأحوال (اظر الأوصاع البرلمانية لعزاد كمال بك ص ٤٨-٤٩)

(١) قرار مجلس النواب المصري في ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بدخول الحكومة شارية قطلاً في بورصة العقود وقد وافقت عليه الحكومة في ذلك الوقت وهذه .
(٢) من المسلم به في فرنسا أن لمجلس النواب أو الشيوخ الحق في اتخاذ قرار برغبة بطلب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون في أمر معين ، ولكن المسألة كانت موضع خلاف أخيراً في مجلس نوابنا فأحالها على لجنة الشؤون الدستورية لتقديم تقرير عنها

والرغبة تختلف عن القانون ، فالقوانين عندما لا تنكسب قوتها الإلزامية إلا إذا أقرها المجلس وأصدرها الملك، أما الرغبة فيفرد كل مجلس وحده بتقريرها وتكتسب قوتها من وحده فلا تحتاج الى موافقة المجلس الآخر ولا إلى تدخل رئيس الدولة . وليس للرغبات التي يعتمد عليها أى المجلسين من القوة والالزام ما للقوانين، فالقانون إنما يضع قاعدة تشريعية إلزامية يخضع لها الجميع أفراداً وحكومة، أما الرغبة فهي بمثابة إرشاد أو تصريح من أحد المجلسين يرب به عن أغراضه وميوله فأما أن تعطيها الحكومة وتدير على مقتضاها فتحقق رغبة المجلس ، وأما أن تتجاوز عنها مبنية الأسباب . وفي هذه الحالة أما أن يقتنع المجلس بما تقدمه الحكومة من الأسباب وأما أن يحرك المشاورة الوردية ويعلن عدم ثقته بالحكومة (هذا ينطبق على الخصوص على مجلس النواب) . فقاونا قرارات الرغبات التي يتخذها أى من المجلسين غير ملزمة للحكومة ولحكم صلياً يمكن لمجلس النواب الذي في قدرته إسقاط الوزارة أن يرفعها على تنفيذ رغبته أو رغباته . ولذا فقرارات مجلس النواب في شأن الرغبات قد تكون في بعض الظروف أعظم خطراً من قراراته بشأن القوانين نفسها .

وقد أثبت مسألة قرارات واقتراحات الرغبات في مجلس النواب عندما أكثر من مرة ، (سنة ١٩٢٤ ، ١٩٢٦ ، ١٩٢٧ ، ١٩٣٧) في جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ أنكر أحد الأعضاء على المجلس حقّه في إبداء رغبات فيما يدخل في حدود اختصاص السلطة التنفيذية بحجة أن هذا الحق وأن ذكره اللائحة الداخلية ألا أنه لم يرد في الدستور، وثانياً أنه ينافي مبدأ فصل السلطات وهي أسباب يسهل الرد عليها الدستور

ورأت أقلية مكونة من اثنين من أعضاء اللجنة أن ليس للأعضاء أن يقدموا ، ولا للمجلس أن يوافق ، على اقتراحات رغبات يطلب فيها من الحكومة تقديم مشروع قانون في أمر معين لأن التشريع من اختصاص أعمال المجالس الساية فلي المجلس أن يضع التشريع نفسه في شكل اقتراح قانون لا أن يطلب من الحكومة وضعه . لكن أغلبية اللجنة رفضت هذا الرأي إذ أن هناك مسائله دقيقة قد لا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها على الوجه الأكمل فيجب أن لا يحرم الأعضاء من إبداء الرغبة بدعوة الحكومة لوضع التشريع اللازم في شكل مشروع قانون وتقديمه للبرلمان (جلسة ١٩ ماير سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب) .

أعطى لكل عضو من الأعضاء حق السؤال والاستجواب ولكل من المجلسين حق إجراء التحقيق، فإذا كان لها ولاعضائها استعمال هذه الوسائل وبمصلحتها على الوزارة فلم يمنع كل من المجلسين من أبداء الرغبات ومطالبة الحكومة بتحقيقها، وهي وسيلة مخففة من وسائل الرقابة البرلمانية؛ أما الاحتجاج يبدأ فصل السلطات فهو لا يحول دون أبداء الرغبات بصفة مطلقة، والنظام البرلماني يقوم على تعاون السلطين التنفيذية والتشريعية ومراقبة الأخيرة لسكينة قيام الأولى بوظائفها، وطبيعي أن ينحول كل مجلس الحق في أرشاد الوزارة الى الطريق التي يرى اتباعها وأبداء رغباته فيما يخص المسائل العامة، وهذا هو الرأي الذي استقرت عليه لجنة الحفائية في مجلس النواب سنة ١٩٢٧. فبعد أن درست الموضوع بمخاضه رأيت أن للمجلس الحق في أن يقرر على اقتراح برغبة (فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية) وقراره في هذا ملزم للحكومة بقوة مبدأ المسئولية الوزارية^(١). ولكن لكل حق حدود، ودل العمل في المجالس النيابية الأوردية وفي مصر حسبا على أن أعضاء البرلمان يسرفون أحيانا في اقتراح رغبات في مسائل إدارية بحث أو لاعتبارات أنتحائية. في سنة ١٩٢٤ مثلا قدم أحد أعضاء مجلس النواب عندها (محمد بدرأوى عاشور باشا) اقتراحا برغبة بفصل مركزي طلعا وشريين من وجهة الأعمال الادارية عن مديرية الغربية لاشك أن هذا عمل إداري بحث يجب أن يترك لتقدير السلطة التنفيذية وحدها، وواحب على المجالس النيابية رفض الموافقة على أمثال هذه الاقتراحات برغبات^(٢)

(١) جاء في تقرير اللجنة (١٩ يناير سنة ١٩٢٧) من ذلك ترى اللجنة أن لمجلس النواب حق إقرار الرغبات كمجالس النواب الأوردية التي قررت لنفسها هذا الحق - مع عدم وجود صريح عليه في دستورها - باعتباره حقا طبيعيا مستمدا من طبيعة النظام البرلماني نفسه. ولوقتنا سير ذلك فأنا نحرم المجلس من حق هو من أقدس الحقوق النيابية ولم يصح ظالما الدستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم.

(٢) وفي الواقع قررت لجنة الاقتراحات لمجلس النواب سنة ١٩٢٤ عدم قبول اقتراح البدرأوى باشا موضوعا. لعدم اختصاص المجلس بظرو لانه خاص بمسائل إدارية

٥ - من رفضه الميزانية : قد يلجأ البرلمان إلى رفض التصديق على الميزانية بقصد حل الوزارات التي تشبث بالحكم على الاستقالة ، وهذا السلاح قليل الاستعمال الآن فالوزارات البرلمانية إذا ما فقدت ثقة المجلس لا تتأخر عادة عن الاستقالة أو حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لتحكيم الشعب في الخلاف الواقع بينها وبين الهيئة التشريعية . ومع ذلك فقد لجأ مجلس الشيوخ الفرنسي في أبريل سنة ١٨٩٦ إلى رفض مضم الأعمادات المالية التي طلبتها وزارة السيوليون بوردجوا بقصد احراجها وارغامها على الاستقالة ، ونجح فصلا في ذلك . ويجب ملاحظة هذا في مصر فان الوزارة مسئولة بنص الدستور أمام مجلس النواب فقط ولكن في استطاعة مجلس الشيوخ عمليا برفض الميزانية وبهدم الموافقة على بعض الاعتمادات الضرورية التي تطلبها الوزارة أن يجعل مركزها حرجا .

٦ - من مجلس النواب في اتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم : - وهو حق مقرر في الدساتير المختلفة برلمانية وغير برلمانية لكن تختلف التفاصيل بحسب البلاد من حيث الجهة التي يحاكم أمامها الوزراء إذا اتهمهم مجلس النواب (مجلس الشيوخ ، المحكم العادية ، محكمة خاصة) ، والأجراءات والأعمال المطابق عليها ، والجزاءات الممكن توقيعها عليهم وفي بعض الدول قوانين خاصة لمحاكمة الوزراء بينما في البعض الآخر (مصر مثلا) اكتفى الدستور بالإشارة إليها لكنها لم تصدر بعد . (أنظر فيما يلي أنواع المسئولية الوزارية) . ورأينا من جهة أخرى كيف نتجت المسئولية السياسية في إنجلترا تدريجيا من المسئولية الجنائية ومحاكمة الوزراء بطريق impeachment .

ليس لمجلس عليها من سلطان إلا الهيئة العامة ، وأعزمت لجنة الحفافية بمجلس النواب في تقريرها السابق الإشارة إليه (١٩٩ يناير سنة ١٩٢٧) بأن لا تقترحات الرغبات حدودا : قالت : أنما المجموع على المجالس النيابية ظره كاقتراح رغبة وأصدار قرار فيه هو التدخل في الأمور الإدارية الحث التي هي من اختصاص الحكومة وحدها كإسداء الشكر لمعض الموظفين . . . وكانظر في حالة موظفين بالدات لأن قرارات المجالس النيابية يجب أن تكون في مسائل عامة ، لا في مسائل شخصية . . . وهذا لا يحول بين المجلس وبين حقه في مراقبة الحكومة في هذا الصدد عن طريق السؤال والاستجواب .

وقد أعنت مشولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان في معظم الدول البرلمانية عن الالتجاء إلى سلاح الاتهام ألا في الأحوال النادرة .

د - الرقابة البرلمانية ليس معناها انعقاد البرلمان باستمرار البرورة العادية والبرورة غير العادية : رقابة البرلمان على الحكومة لا تستدعي انعقاد البرلمان بصفة دائمة وقد أثبتت التجربة في جميع البلاد الدستورية وفي الدول البرلمانية على الخصوص مساوى . انعقاد الهيئة النيابية بدون انقطاع لأنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية . فالوزارة لا يمكنها أن تنصرف كلية لأعمالها طالما أن البرلمان منعقد يراقبها وينوضحها ويسألها ويستجوبها ويحتم على الوزراء حضور جلساته وحلقات لجنة الخ . والطريقة المثلى المقررة في أغلب الدساتير هي الانعقاد السنوى الدورى (Session) . فالبرلمان لا ينقصد طول السنة بل لمدة عدة أشهر كل سنة يطلق عليها اسم الدورة العادية Session ordinaire . ويجب التمييز بين « الدورة » أو دور الانعقاد (Session) والفصل التشريعى (Legislature) . فالفصل التشريعى يشمل مجموع الدورات التى يلتئم فيها المجلس النيابى حتى يتجدد انتخابه ، أما لانتها . مدة نيابة أو لجله وأجراء انتخابات جديدة ، أما الدورة فتشمل مجموع الجلسات (séances) التى يعقدها المجلس بناء على دعوته انعقاد واحدة . الفصل التشريعى يستمر عادة بضعة سنوات (خمس سنوات فى مصر بالنسبة لمجلس النواب) أما دور الانعقاد أو الدورة فتستمر بضعة شهور فقط ^(١) . ففي مصر مثلاً يلتئم البرلمان كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر على الأكثر لمقد جلساته (Séances) ويمتد دور انعقاده الى شهر مايو أو يونيو من السنة التالية ، إذ بحسب الدستور تدوم الدورة العادية لبرلمان سنة أشهر على الأقل يعطى الملك فى نهايتها بمرسوم فض أسفاده (مادة ٩٦ دستور) . ومدة السنة شهور طويلة إذا قيس بالبلاد الأخرى ، فطول دور الانعقاد المادى فى فرنسا ورومانيا والمغاربيا • أشهر ، وفى البرتغال والسويد ٤ أشهر ، وفى ليتوانيا واليابان واليونان (دستور سنة

(١) هذا بالنسبة للدورة العادية أما الدورة غير العادية فقد لا تستغرق الا بضعة أيام .

(١٩٢٧) ثلاثة شهور، وهو أربعون يوماً في بلجيكا وعشرون في هولندا ولو أن الدورة العادية في هاتين الدولتين تزيد عملياً عن ذلك بكثير . ولذا اقتصر دستور ١٩٣٠ (دستور صدق باشا) دور الانقضاء العادي إلى ٥ أشهر (بدلاً من ٦ في دستور ١٩٢٣ الحالي) وحوت المذكرة الإيضاحية للدستور المذكور الأسباب . ٥ أن الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) جعل دور الانقضاء العادي ينتدى في يوم السبت الثالث من نوفمبر على الأقل ويُدوم مدة ستة أشهر على الأقل وترك للملك بمجرد استيفاء هذا الشرط أن يعلن فض الدور . ومن خبر أحوال الإدارة المصرية وعرف موقع فترة الأجارات من السنة لا شك يدرك أن العمل على هذا الوجه من شأنه أن يعطل الحكومة في غير فائدة للبرلمان . ففي منتصف نوفمبر لا تكون الحكومة قد فرغت من أعداد الأعمال التي تريد عرضها على البرلمان لأول انعقاده وعلى الخصوص من تحضير الميزانية ^(١) . ومن شأن واجب الوزراء في حضور جلسات البرلمان أن يحول دون تفرغهم لذلك الأعداد والتحضير . لذلك ترى الوزارة أن يكون بدء دور الانقضاء العادي هو السبت الثالث من ديسمبر كذلك ترى أن دوراً يدوم ٥ أشهر فيه الكفاية كل الكفاية، وهو إذا بدى في السبت الثالث من شهر ديسمبر (بدلاً من نوفمبر) ينتهى في الصف الأخير من شهر مايو، وهذا الميعاد الأخير يوافق حاجة الأعضاء إلى الفراغ إلى شئونهم كما يوافق حاجة رجال الحكومة إلى التفرغ لتنفيذ الميزانية ^(٢) . ولكن بعودة دستور سنة ١٩٢٣ بعد النام دستور سنة ١٩٣٠ عدنا إلى الحالة القديمة . دور الانقضاء ستة أشهر على الأقل ، بدء الدورة العادية في السبت الثالث من نوفمبر على الأكثر .

(١) هذا على اعتبار أن السنة المالية تبدأ في يناير لكن مدة سنة ١٩٢٧ اعتبر شهر مايو بدءاً للسنة المالية . ويقدم مشروع الميزانية للبرلمان قبل ذلك ثلاثة أشهر أى في أول فبراير على الأكثر كما قلنا .

(٢) جاء عليه نصت المادة ٩٩ دستور ١٩٣٠ . يدعو الملك البرلمان سوريا إلى عقد جلسة العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر فإنا لم ندع إلى ذلك مجتمع بمحكم القانون في اليوم المذكور ويدوم دور الانقضاء العادي مدة خمسة أشهر على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده .

وتنص المادة من ١٤٠ دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « لا يجوز فرض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية ». في استطاعة البرلمان اذن، استنادا على هذا النص أن « يعط » في الدورة العادية كما يريد، بكفيه أن يطيل المناقشة والجدل في الميزانية . وعلى كل بختام الصورة العادية تبدأ العطلة البرلمانية السنوية . والقاعدة في الدول الملكية أن الملك هو الذي يدعو البرلمان سنويا إلى عقد جلساته أما في الجمهوريات فالعالم أن البرلمان ينقذ من تلقاء نفسه كل سنة في الميعاد الذي يحدده الدستور . وهناك حل وسط أخذت به دساتير عديدة جمهورية وملكية ومنها الدستور المصري . الملك (أو رئيس الجمهورية) هو الذي يدعو البرلمان كل سنة لكن إذا لم يفعل ذلك قبل تاريخ معين أجمع البرلمان بحكم القانون في التاريخ المذكور . مادة ٩٦ دستور مصري : « يدعو الملك البرلمان سنويا إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجمع بحكم القانون في اليوم المذكور » . وفي الدول الملكية جرت العادة أن ينتعج الملك دور الانعقاد العادي للبرلمان بمخطة العرش في المجلسين مجتمعين يتعرض فيها أحوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتابا يصممه جوابه عليها (مادة ٤٢ دستور مصري) .

وفي جميع الدول النيابية والبرلمانية تجوز دعوة البرلمان أثناء العطلة لدور انعقاد غير عادي (Session extraordinaire) إذا حدث ما يستوجب ذلك بناء على طلب الحكومة نفسها أو البرلمان أو أحد مجلسيه على الأقل . مادة ٤٠ دستور مصري « لذلك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضا متى طلب ذلك بمريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أي المجلسين (دستور سنة ١٩٣٠ كان يشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين)^(١)

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية للدور سنة ١٩٣٠ تبصيرا لهذا التعديل أن النص على منح أعضاء البرلمان حق طلب دور انعقاد غير عادي إنما أخذ من الدستور الفرنسي وهذا الأخير يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين ولا داعي لمخالفة هذه القاعدة في مصر ولذلك يجب أن يصحح النص المصري (مادة ٤٠) ليأخذ بالحكم الفرنسي .

ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى «. وبحسب المادة ٤١ دستور يهوز السلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، إذا حدث ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحمل التأخير، أن تصدر مراسيم لها قوة القانون، ولكن يجب عليها في هذه الحالة دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم (décrets - lois) عليه. وهناك ظروف هامة استثنائية يجتمع البرلمان فيها لدورة غير عادية بحكم القانون ك وفاة رئيس الدولة مثلا. مادة ٥٢ دستور مصرى «أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون في مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة. فإذا كان مجلس النواب منعلا وكان الميعاد المعين في أمر الحفل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه «. فإذا وقعت الوفاة أثناء العطلة البرلمانية فإن البرلمان ينقذ بطبيعة الحال في دورة غير عادية (١). وقد حددت البيئة التشريعية الحالية (وليدة انتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦) اجتماعين غير عاديين على جانب عظيم من الأهمية الأول في مايو سنة ١٩٣٦ لاختيار الأوصياء على العرش بعد وفاة المنصور له الملك فؤاد الاول في ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦، والثانى ابتداء من ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ لبحث المعاهدة الانكليزية المصرية بناء على دعوة الحكومة. وعادة يحدد موضوع الانعقاد غير العادى في الأمر (المرسوم) الصادر بدعوة البرلمان. فإذا انتهى البرلمان منه فض دور الانعقاد غير العادى إلا إذا كان دور الانعقاد العادى قد بدأ فعلا.

هل يصح أن تنظر في الرورة غير العادية مسائل غير التي دعى البرلمان مع أجلها. الراجع أن البرلمان في دور الانعقاد غير العادى لا ينظر إلا في الأمر أو الأمور التي دعى من أحاطا ونحددت في المرسوم الصادر بدعوته. ولو أن المسألة عندنا لازالت موضع بحث. في جلسة الأربعاء ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ لاحظ بعض الأعضاء أن مجلس الوزراء فتح اعتمادا اضافيا بمشرين ألف جنيه في

(١) أنظر أيضا مادة ٥٤ دستور: «في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك... فإذا حدث ذلك فيما بين أدوار الانعقاد يكون اجتماع البرلمان في دورة غير عادية.

١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦ بدون استئذان البرلمان مع أنه كان منعقداً في الدورة غير العادية لبحث المعاهدة الانكليزية - المصرية ، ولفتوا نظر وزير المالية (مكرم عبيد باشا) إلى ما في ذلك من مخالفة للدستور الذي يقضى باستئذان البرلمان قبل الصرف لا بمده (مادة ١٤٣ دستور) كل مصروف غير وارد بالميزانية أوزائد على التقديرات الواردة بالميزانية يجب أن يأذن به البرلمان . . .) . فرد وزير المالية على ذلك وأثار بحثاً دستورياً حول الدورة العادية والدورة غير العادية قال : « يجدر بي أن أبين ما حدث فعلاً في هذا الصدد لقد كان البرلمان منعقداً فعلاً حينما رخص مجلس الوزراء بأستمرار الصرف ولكن كان في دورة غير عادية ولعرض معين هو بحث المعاهدة . وقد عرضت لنا هذه المسألة فقلنا هل من الميسور التقدم للبرلمان بأمور خارجة عن نطاق الفرض الذي دعي في أجله ؟ وقد بحثنا هذا الموضوع في مجلس الوزراء وكما نميل إلى عرض المسائل على البرلمان ولكننا آثرنا أن نستغني قلم قضايا الحكومة فقال بعد دراسة دستورية وقائية أنه لا يجوز دستورياً أن نتقدم للبرلمان بمسائل غير التي دعي لأجلها في دور غير عادي ، فلم بسعنا أزاء ذلك إلا أن نصفي إلى هذا الرأي الدستوري المدعم . . . » وظاهر من هذا التصريح أنه لا يصح للبرلمان أن ينظر في الدورة غير العادية في مسائل غير التي دعي من أجلها . ولكن وزير المالية عاد في نفس الجلسة وأبدى تصريحاً آخر ينافي بعض الشيء ما قاله أولاً ويفهم منه أن الحكومة نفسها كانت ترى « حواز نظر البرلمان في المسائل العادية أثناء الدورة غير العادية ولكن الدورة غير العادية التي وقعت في نوفمبر سنة ١٩٣٦ حددت بعرض خاص وبمعل معين (فحص المعاهدة) » ، والحقيقة أن الدورات غير العادية هي جميعاً محدودة الأغراض معينة الأعمال وشأن الدورة غير العادية التي أنعقدت في نوفمبر ١٩٣٦ كشأن كل دورة أخرى غير عادية ، وفتوى قلم قضايا الحكومة بعدم حواز نظر المسائل العادية في تلك الدورة يمكن تطبيقها على كل دورة غير عادية أخرى مادامت الدورات غير العادية سواء من ناحية أنها محدودة الأغراض والأعمال . وقد أحيل الموضوع بعد ذلك على لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ وقدمت عنه تقريراً تلي في جلسة

١٧ مارس سنة ١٩٣٧ رأت فيه جوار النظر أثناء الدورة غير العادية في أمور غير التي عينت في مرسوم الدعوة لكن وكيل وزارة الحفانية البرلمانى حينذاك (الأستاذ صبرى أبو علم) طلب في الجلسة رد التقرير الى اللجنة لأن الحكومة لم تكن ممثلة فيها أثناء مناقشة هذا الموضوع الهام ، مقررًا أن الأعمال المشار إليها في التقرير أعمال برلمانية لا يمكن أن تكون مقصورة على طرف واحد (البرلمان) ، وأنه من الضروري استماع رأي الحكومة فيها . وبعد مناقشات طويلة وافق المجلس على رد التقرير الى اللجنة فالمسألة مطروحة أذن على بساط البحث . ومن القيد الإشارة هنا الى الحل الذى أحذ به دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) في هذا الصدد ، فبعد أن ذكرت المادة ٣٦ منه (المادة للمادة ٤٠ دستور مصرى) أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة دعوة مجلس النواب الى انعقاد غير عادى ، وأنه ملزم بدعوته أبصًا في ظرف ثلاثين يومًا متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس المذكور أضافت في فقرتها الثانية « ولا يجوز المناقشة أثناء الدورة غير العادية الا في المسائل الواردة في مرسوم الدعوة أو في الطلب المقدم من أغلبية مجلس النواب بمقدها ، ومع ذلك يجوز أثناء الانعقاد غير العادى نظر المسائل التي تنص الفوايس أو اللائحة بوجوب عرضها على المجلس في أول انعقاد له ، أو التي يقرر رئيس الجمهورية أنها مستحقة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب » .

أدوار الانعقاد واحدة لكل من المجلسين . - والقاعدة في الدول التي تأخذ بنظام اردواج المجلسين أن تكون أدوار الانعقاد واحدة لكل منهما فاذا اجتمع أحد المجلسين أو البرلمان في غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة (مادة ٩٧ دستور مصرى « أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانونى فلا جناح غير شرعى والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون »^(١))

(١) كذلك نصت المادة ٩٠ من الدستور « مركز البرلمان مدينة القاهرة على أنه يجوز عن الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى قانون . واجتماعه في غير المكان المعينه غير مشروع وباطل بحكم القانون » .

ولذلك إذا حل مجلس النواب توقف عادة جلسات مجلس الشيوخ الى أن يعقد مجلس النواب الجديد (مادة ٨١ دستور مصرى » أذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ »).

العدد القانونى (النصاب العدى) والرقبىة - العدد القانونى أو النصاب العدى « Quorum » هو عدد الأعضاء الواجب حضورهم عند افتتاح الجلسة لصحة انعقادها ، والواجب حضورهم أيضا عند التصويت لصحة صدور القرارات . أذا لا يكون انعقاد كل من مجلسى البرلمان صحيحا يسمح له بمباشرة أعماله واتخاذ قراراته موضوع من الموضوعات الا اذا حضر الجلسة عدد معين من الأعضاء ، على الأقل ، وقد يحدد الدستور نفسه هذا النصاب العدى فنص المادة ٩٩ من الدستور المصرى مثلا على : أنه « لا يجوز لاي المجلسين أن يقرر قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه » أى أكثر من نصف الأعضاء . وذكرت المادة ٨٨ من لائحة مجلس النواب أنه « يجب عند أخذ الرأى التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأى » .

وجاء فى المادة ٢٢ من نفس اللائحة « توضع تحت تصرف الأعضاء وقبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة ، دفاتر حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل موعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فادا تبين أن العدد القانونى لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فادا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه أجتاع المجلس » . واذا تكامل العدد القانونى يفتح الرئيس الجلسة . أما الأغلبية Majorité فهي عدد الأصوات الواجب توافرها واتفاقها على الموضوع أو القرار المطروح للتصويت حتى يتبرر الموضوع أو القرار المذكور مقبولا . وتؤخذ القرارات عادة بالأغلبية المطلقة للأصوات التى أعطيت (Majorité absolue) (١) (des voix)

(١) نرى بما تقدم أنه لصحة صدور قرار من القرارات يجب على رئيس الجلسة أن يتحقق من أمرين أولا - أن عدد الأعضاء الحاضرين فى الجلسة أكثر من نصف أعضاء المجلس وهذا هو النصاب العدى Quorum . ثانيا - أن القرار المذكور قد حصل على أغلبية الأصوات وهذه هى الأغلبية Majorité

فإذا انقسمت الآراء في مسألة معينة وتساوت الأصوات في الجانبين ففي بعض البلاد يروح الجانب الذي فيه الرئيس وفي البعض الآخر يعتبر الأمر المنظور فيه مرفوضاً .

مادة ١٠٠ دستور مصرى « في غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة (Majorité absolue des voix) ، وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً » . وموضع هذه التفاصيل في الغالب اللائحة الداخلية لكل من المجلسين أما واضح الدستور المصرى « فصل أن يصح عليها في صلب الدستور ذاته صيانة لها من العبث . وفي دستورنا أمثلة لأغليات خاصة ولصواب عددي خاص في المواد ٤٧ و ٥٣ و ٥٤ و ٦٦ و ١٥٧ وهي أغليات متفارقة أخذى الدستور المصرى في غالبها مثال الدستور البلجيكي . مادة ٤٧ « لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى ينير رعاها البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين في ذلك الا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٣ « اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فملك أن يمين خلفه مع موافقة البرلمان محتماً في هيئة مؤتمرو يشترط لصحة قراره في ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٤ « في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لاحكام المادة السابقة يجتمع البرلمان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمرو لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار في مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعها ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين » . مادة ٦٦ لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في قادية وطائهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي الآراء » . مادة ١٥٧ « لا حل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لاعضائه جميعاً (لا بأغلبية الحاضرين فقط) قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه - فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر البرلمان بالاتفاق مع الملك قرارها بشأن المسائل التي هي محل لتنقيح . ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين ألا اذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء » . ونلاحظ أخيراً أن المادة

٣٦ من الدستور تشترط لكي يمر مشروع قانون من القوانين في دور الانعقاد نفسه بالرغم من اعتراض الملك عليه أن يقره البرلمان ثانية بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين . والسبب في اشتراط نصاب عددي خاص أو أغلبية ممتازة في جميع المسائل المتقدمة هو أهمية هذه المسائل وما قد يترتب عليها من الأثر في حياة الدولة .

كيفية اتخاذ القرار في المجلسين : وأعطاء الآراء أما أن يكون سرياً أو علنياً ، وفي مصر أعطاء الآراء يكون دائماً علنياً ويحصل أما بالتصويت شفوياً أو بطريقة القيام والجلوس ، وأما بالناداة على الأعضاء باسماتهم وبصوت عال . مادة ١٠١ دستور « تعطى الآراء بالتصويت شفهاً أو بطريقة القيام والجلوس . وأما فيما يختص بالقوانين عمومها وبالأقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة (بالوزارة) فإن الآراء تعطى دائماً بالناداة على الأعضاء باسماتهم وبصوت عال » (١) . يلاحظ مع ذلك أن الانتخابات داخل كل من المجلسين دائماً سرية كأنتخاب اللجان المختلفة ، وأنتخاب الهيئة التي يتكون منها مكتب كل من المجلسين الرئيس (رئيس مجلس الشيوخ معين) والوكيلين والسكرتارين والمراقبين من الأعضاء . وأذا أنتهت عملية أخذ الأصوات وأعلن قرار المجلس في الموضوع الذي كان محلاً لتصويت لا يجوز مد ذلك لأحد الاعضاء أن يظن في صحة هذا القرار بحجة أن النصاب العددي (العدد القانوني) لم يكن متوفراً فإن مثل هذا الدفع يجب أبداً أن لا يؤخذ الرأي لا بعده . (جلسة مجلس النواب ١٦ يونيو سنة ١٩٣٧) .

علنية الجلسات ونشر محاضرها : - في جميع الدول الديمقراطية جلسات البرلمان علنية فالجمهور وللمثلي الصحافة حضورها في الأماكن المخصصة لهم . ولا يتعد

(١) بحسب اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندما يجب حتماً أخذ الأصوات بالناداة بالاسم في الأحوال الآتية : ١) في الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة : ٢) في الاقتراع على مشروعات القوانين في جملتها ومجموعها : ٣) إذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل : ٤) عند الشك في نتيجة أحد الآراء بطريقة القيام والجلوس (مادة ٩١ لائحة) .

المجلس أو البرلمان هيئة سرية ألا في ظروف استثنائية ، ويكون ذلك عادة بناء على طلب الحكومة أو عدد معين من الأعضاء . مادة ٩٨ دستور مصرى « جلسات المجلس علنية على أن كلا منهما يتخذ هيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا » . وعلنية الجلسات ليست الطريقة الوحيدة لتحقيق رقابة الرأي العام على أعمال المجلس هناك أيضاً نشر محاضر جلسات البرلمان . فجميع الجرائد أن تنشر ملخص أو تفصيل ما يجري في المجلس من المناقشات والحوادث وتعلق عليها . ومحاضر جميع الجلسات (ما عدا السرية) تنشر عادة تفصيلاً في الجريدة الرسمية للدولة (الوقائع المصرية في مصر) وهي توزع لمن يرغب في شرائها ، وإن كان عدد قراء هذه الجرائد الرسمية في الواقع ضئيل . ويلاحظ أن العلانية والنشر قاصران على جلسات المجلسين لا على جلسات اللجان المختلفة التي يؤلفها كل مجلس (لجنة الخارجية لجنة الحفانية . لجنة المالية الخ) فجلسات اللجان كقاعدة عامة لا يحضرها الجمهور ولا يمثلها الصحافة ومحاضر اللجان لا تنشر .

• - اللجان البرلمانية : الغرض من تكوين اللجان البرلمانية المختلفة هو تحضير أعمال المجلس . يصحب على المجالس النيابية لكثرة عدد أعضائها أن تناقش وتقرر ما يعرض عليها من مشروعات ومواضيع بدون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير في هيئات محدودة العدد من بين أعضائها تعمل بمبدأ عن جلبة الجلسة العلنية . وهذه اللجان على أنواع (١٠) لجان مخصوصة يشكلها المجلس لمهمة خاصة ينتهي أجلها بانتهاء مهمتها كلجان التحقيق البرلمانية ، ولجنة الرد على خطاب العرش ، ولجنة الطعون الانتخابية ، فليست لهذه اللجان صفة مستديمة . (٢) ولجان أصلية أو مستديمة كما يسمونها في فرنسا *grandes commissions permanentes* ، تختص كل منها عادة بدراسة ما يعرض على المجلس من المسائل المتعلقة بشئون الوزارة التي تحمل اللجنة اسمها : المعارف ، الشؤون الخارجية ، الشؤون الداخلية الخ . وليس المقصود بالاستدامة عدم تغيير تشكيل هذه اللجان إذ القاعدة أنه يباد تشكيل اللجان الأصلية أو المستديمة

سنوياً في بدء الدورة العادية^(١)، أما المقصود بالاستدامة هنا هو أن مهمة هذه اللجان ليست مؤقتة عرضية بل دائمة . وهي لا تستند وجودها من قرار مؤقت يصدره المجلس بل من اللائحة الداخلية نفسها، فنص مثلاً اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندئذ (مادة ٥٤ معلة بقرار المجلس المذكور في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦) على أنه في مبدأ انعقاد كل دور عادي ينقسم المجلس إلى ١٦ لجنة أصيلة وهذه اللجان هي : (لجنة الداخلية وعدد أعضائها ٢١ ، ٢) لجنة المالية وعدد أعضائها ٢١ أيضاً ، ٣) لجنة الحقاينة (١٥ عضواً) ، ٤) لجنة المعارف (١٥ عضواً) ، ٥) لجنة الأشغال العمومية (١٥ عضواً) ، ٦) لجنة الحرية والبحرية والطيران والسودان (١٥ عضواً) ، ٧) لجنة الخارجية (١٥ عضواً) ، ٨) لجنة المواصلات (١٥ عضواً) ، ٩) لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية (١٥ عضواً) ، ١٠) لجنة الزراعة والتعاون (٢١ عضواً) ، ١١) لجنة الصحة (١٥ عضواً) ، ١٢) لجنة التجارة والصناعة (١٥ عضواً) ، ١٣) لجنة المال والشئون الاجتماعية (١٥ عضواً) ، ١٤) لجنة الاقتراحات والمرائض (١٥ عضواً) ، ١٥) لجنة الشئون الدستورية (٩ أعضاء) ، ١٦) لجنة للمحاسبة (٧ أعضاء) . كما نصت المادة المذكورة على أنه « يجوز للمجلس أن يبين لجاناً مخصوصة بحسب مقتضى الحال » .

ويلاحظ أن عدد أعضاء اللجان عندئذ يختلف ويتراوح بين ٧ (لجنة المحاسبة) و ٢١ (لجان المالية ، الداخلية ، الزراعة) بعكس الحال في مجلس النواب الفرنسي ، فالمشرون لجنة الدائمة التي ينقسم إليها المجلس هاك تألف كل منها من ٤٤ عضواً . ولا يجوز للنائب في فرنسا أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين أما عندئذ فتقتضى المادة ٥٥ من لائحة مجلس النواب على أنه « لا يجوز لأحد من أعضاء المجلس أن يكون عضواً في أكثر من لجنة واحدة (من اللجان المستديرة) ما لم تقتض الضرورة بأعضائه إلى لجنتين » . وتركت اللائحة المذكورة لأعضاء المجلس الحرية في اختيار ألهجة التي

(١) فاللجان تظل قائمة طوال مدة الدور العادي وطول مدة الأدوار غير العادية التي قد تتلوها قبل افتتاح الدور العادي الجديدى .

يفضلونها، بمعنى أنه يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع في تشكيل كل لجنة من رءس من نفسه ميلا وأستعداداً للاشتغال بها . فإذا زاد عدد المتقدمين عن العدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم ، وإذا قصّ ينتخب الباقي ، وانتخاب أعضاء اللجان يكون في هذه الحالات بطريق الانتخاب بالقائمة لكل لجنة . وبعض اللجان يكثر التفات عليها لأهميتها، كالمالية والمداخلة والخارجية والزراعة (في مصر على الخصوص) . أما اللجان المتراضة وخصوصاً لجنة المحاسبة (المكلفة بوضع ميزانية المجلس ذاته) فالأقبال عليها ضعيف . وتنتخب كل لجنة من أعضائها رئيساً وسكرتيراً . ومن الشرف الكبير للنائب أن يكون رئيساً للجنة المالية أو المداخلة مثلاً . والمعروف في فرنسا أن لجنة المالية في مجلس النواب على الخصوص هي لجنة « المستوزرين » ورئيسها مرشح غالباً لأن يكون وزيراً للمالية في المستقبل ، وكثيراً ما يكون قد شغل هذا المنصب في الماضي . وتنتخب كل لجنة لكل مشروع أو اقتراح بحال عليها عضواً مقرراً (rapporteur) يبين نتيجة أعمالها ووجه نظرها للمجلس . وذكرت المادة ٨٨ من لائحة مجلس النواب عندنا أن قرارات اللجان لا تكون صحيحة « إلا بحضور ثلث أعضائها ما عدا لجنتي المداخلة والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منها صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » .

وحللت اللجان كما رأينا دائماً سرية لا يحضرها الجمهور وأنما من حق الوزير دى الشأن ، أو العضو صاحب الاقتراح المروض على اللجنة (إذا لم يكن عضواً فيها) ، أن يحضر جلساتها ويشارك في مناقشتها بدون أن يكون لها صوت محدود (وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته) . وكذلك لكل عضو آخر من أعضاء المجلس حق الحضور في جلسات اللجان التي لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . وسبق أن رأينا أيضاً أن جميع مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس يجب حتماً إحالتها على اللجنة المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها قبل مناقشتها في الجلسة العلنية ، وكذلك الحال فيما يتعلق بأقتراحات الأعضاء (بمشروعات قوانين أو برغبات) وفيما يتعلق بالميزانية والماهدات الخ . فهمة اللجان إذا عظيمة ولو أن الرأي في النهاية للمجلس . ولتسهيل مهمتها نصت اللائحة

الداخلية لمجلس النواب على أن اللجان ولاى عضوين أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أو راقا أو معلومات أو إيضاحات تخص بالمشروعات المعروضة عليها (مادة ٦٦)، وعلى أن اللجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن (مادة ٦٥). وحرى العمل عندما أن اللجان لا نيت فى أى موضوع محال عليها قبل أن تتأسس فيه برأى الحكومة وتستمع لما لديها من البيانات بشأنه، كما أن الوزراء لا يتأخرون عن الحضور أمام اللجان كلما دعوا.

و - ضمانات استقوال البرلمان ووسائل حماية أعضائه ضد المؤثرات الخارجية :

لا يمكن للبرلمان أن يودى وظائفه على الوجه الأكل إلا إذا كان استقلاله واستقلال أعضائه تاما مكفولا وظلت حريته بعيدة عن كل ما قد يؤثر فيها سواء من ناحية الحكومة أو الأفراد. وأن كان ضمن ذلك ضروريا في النظام النيابي غير البرلماني فمن باب أولى في النظام البرلماني، إذ الوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان وقد تدفعها رغبته في البقاء في الحكم إلى كسب الأغلبية بأي ثمن وأستعمال أنواع التهديد والأنتقام ضد كل عضو يزعجها بمحملاته. والمحافظة على حرية الأعضاء واستقلال البرلمان تنص الدساتير عادة على طائفة من الضمانات هالك أهمها .

١ - الحصانة البرلمانية : l'Inviolabilité parlementaire : معنى الحصانة البرلمانية

أنه لا يجوز اتخاذ أى إجراءات جنائية ضد أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بتصريح من المجلس التابع هو له . فالحصانة البرلمانية لا تعنى من المسؤولية الجنائية ولا من العقاب بل فقط تقم استئذان المجلس التابع له المصنوع المراد اتخاذ إجراءات قانونية ضده قبل الشروع فيها. وهي ضمانة من أقوى الضمانات لأن الحكومة، ويدها الدعوى المرموية، قد تتخذها وسيلة للتهديد والنكابة والقشيع بخصوصها في البرلمان . أو يستعملها الأفراد ويستون أستعمالها ضد عضو يعتقدون عليه لموقف من مواقفه البرلمانية . وتكلم الدستور المصري عن الحصانة البرلمانية في المادة ١١٠ : « لا يجوز أثناء دور الأنقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن من المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » . والحصانة

البرلمانية تشمل جميع الأعضاء بلا تمييز، الميئين والمتخبين وتحصى المعضو من الأجراءات الجنائية (لا المدنية) كلها، سواء كان المهر ك لها النيابة أم الأفراد (دعوى جنحة مباشرة)، وسواء تعلقت هذه الأجراءات بحماية أو جنحة أو مخالفة. وهذا لا نزاع فيه في مصر لمعوم النص عندنا إذ عبارة «أجراءات حائية» الواردة في المادة ١١٠ دستور تشمل هذه الأنواع الثلاثة من الجرائم، أما في فرنسا (مادة ١٤ قانون ١٦ يوليو ١٨٧٥ الدستوري) فالحصانة لا تشمل التحالفات بل الجبايات والجنح فقط، فيصح السير في أجراءات التحالفة ضد عضو البرلمان بدون استئذان المجلس التابع له. وهكذا كان الحال في مصر بدستور سنة ١٩٣٠ الذي أخرج التحالفات من حكم الاستئذان^(١)، وهو حل معقول لأن التحالفات في ذاتها بسيطة، والمقومة تامة، ووقوعها من أعضاء البرلمان كغيرهم من الأفراد أمر عادي (تحالفات السيارات مثلا) فلا داعي لوقف الأجراءات وتعطيل عمل البرلمان بطلبات الاستئذان.

وتبدأ الحصانة بأثناء دور الانعقاد عادية أم غير عادية، وتستمر باستمراره، وتنتهي بانتهائه، مادة ١١٠ دستور مصري «لا يجوز أثناء دور الانعقاد... إلخ». ولا يعطل مرياتها على الرأي العالب ما قد يقع خلال الدور من تأجيل سواء أ كان التأجيل بأمر الملك أم بقرار من المجلس نفسه (بعبارة أخرى تأجيل البرلمان لا يوقف الحصانة البرلمانية). ويشتمع أعضاء البرلمان بالحصانة بمجرد أبتداء الدور حتى قبل الفصل في صحة انتخابهم. فالأصل صحة النيابة حتى يقرر بطلانها. والنص الدستوري عندنا كما هو الحال عند غيرنا يستثنى حالة التلبس بالجريمة من حكم الحصانة، فإذا شوهد عضو البرلمان في حالة تلبس جاز القبض عليه في الحال دون حاجة لاستئذان المجلس التابع له. ولكن هل يجوز مواصلة الأجراءات الجنائية ضده بعد ذلك أم يجب الرجوع إلى المجلس واستئذانه لسير فيها؟ في أنجلترا وفرنسا حالة التلبس لا تحيز الا بمجرد القبض لا ما يليه من الأجراءات، فهذه لا تكون صحيحة الا بعد موافقة المجلس. أما نص المادة

(١) مادة ١٠٠ دستور سنة ١٩٣٠ «لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتحاد أجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه في أمور الجبايات والجنح الا بأذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا التلبس بالجريمة».

١١٠ دستور عندنا فيفهم منه عكس ذلك وأنه يجوز الاستمرار في جميع الإجراءات الجنائية ضد العضو المقبوض عليه في حالة التلبس بدون ضرورة الحصول على ترخيص من المجلس لأن حالة التلبس بحسب عبارة المادة ١١٠ مستثناة من عموم النص^(١). ولما كان مفعول الحصانة لا يسرى إلا أثناء دور الانقضاء فبمجرد انتهاء الدور تقطع الحصانة ويجوز حيثئذ السير في الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان بما فيها القبض والحبس الاحتياطي والمحاكمة بدون حاجة لأخذ إذن المجلس التابع هو له . ويحصل أن تستمر إجراءات التحقيق طويلاً حتى يحل دور الانقضاء من جديد فما تأثيره بدء الدورة الجديدة على الإجراءات الجنائية السائرة ؟ من المسلم به أن حلول الدور لا يلغي ما يكون قد اتخذ من الإجراءات ضد عضو البرلمان أثناء العطلة البرلمانية . ولكن هل يجوز مواصلة الإجراءات بدون استئذان ؟ في فرنسا النيابة الحق في مواصلة الإجراءات الجنائية التي ابتدأت في فترة العطلة لكن للمجلس التابع له العضو حق التدخل لأيقافها، وهي تسير إلا إذا طلب المجلس وقفها (مادة ١٤ قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الدستوري)^(٢). أما في مصر فلا يوجد نص مشابه ولذا فالسألة كانت خلافية وقد تناقش بمجلس النواب في هذا الموضوع في جلسة ٢٧ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ وأظهر المجلس رغبة في ضرورة استئذانه للسير في الإجراءات الجنائية التي بدأ فيها الدورة واستمرت بعدها . وانتهت المناقشة ببيان من وزير الحفانية في ذلك الوقت قرر فيه « أن الحكومة تشارك المجلس رأيه فيما يختص بالاستئذان في الاستمرار في الإجراءات التي اتخذت ضد أعضائه قبل دور الانقضاء واستمرت منه . ولذلك فهي ستعمل على تنفيذ رغبة المجلس وتمتيرها سافة دستورية من

(١) عكس ذلك فؤاد بك كمال ، الاوصاف البرلمانية ، ص ٣٠٩ .

(٢) بحسب المادة المذكورة يجوز أيضاً للمجلس أن يطلب فك سراح أعضائه المحكوم عليهم نهائياً بالحبس أو السجن في جرائم لا يترتب عليها سقوط العضوية أو الحقوق الانتخابية . فأذا ما انتهت الدورة عادوا الى حصصهم أو سجنهم ولكن لا يوجد نص عندما يعطى المجلسين هذا الحق .

السوابق التي تعتبر تفسيراً للدستور (تصديق) « . أما إذا حكم على العضو بناءً على إجراءات اتخذت في غير الدور أو مأذوناً باتخاذها من المجلس فلا داعي للرجوع لاستثناؤه في تنفيذ الحكم .

وطلب الأذن باتخاذ الإجراءات الجنائية بوجه إلى رئيس المجلس . والمتع أن المجلس لا يصدر قراراً فورياً في الموضوع بل يحيل الطلب على اللجنة التي يختارها لهذا الغرض (لجنة الحقاية عادة) لتقديم تقريراً عنه . ومهمة اللجنة (وبالتالي المجلس) عند النظر في رفع الحصانة سياسية لا قضائية^(١) ، فهي لا تجري تحقيقاً قضائياً ولا قانونياً فتثبت من توافر أركان الجريمة المزعومة للمضوف هذا من شأن السلطة القضائية ، بل تقتصر مهمتها على التأكد من أن طلب رفع الحصانة ليس كيدياً بل نزيهاً وجدياً . وإذا قرر المجلس رفع الحصانة بقراره إنما يقتصر على التهمة الموجهة للمضوف وقت الطلب فإذا ما وجهت إليه بعد رفع الحصانة عنه وأثناء التحقيق تهمة أخرى وجب الحصول على إذن جديد .

٢ - حرّم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يبررونه من الأفعال في المجلس L'irresponsabilité parlementaire : تنص المادة ١٠٩ دستور مصرى على أنه « لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يدور به من الأفكار والآراء في المجلسين » وهذه أيضاً من أقدس الضمانات الدستورية لأنه إذا أحيز لسلطة من السلطات أولئك أفراد مؤاخذة النائب بسبب أقواله وآرائه في البرلمان حد ذلك من حريته واستقلاله ، وحال بينه وبين أدائه لواجباته على الوجه الذي يرضى ضميره . ويرجع لأصل التاريخي لعدم مسئولية عضو البرلمان عما يبدعه من الآراء والأفكار في الجلسات إلى النظام البرلماني الإنكليزي . حصل هناك في القرن الرابع عشر إلى القرن السادس عشر أن حوكم كثير من الأعضاء عن مقترحات قدموها إلى المجلس أو

(١) ومع ذلك جرى العمل في مصر على أن تودع الحكومة بين يدي المجلس ملفات القضايا التي تطلب فيها رفع الحصانة .

أقوال أبدوها فيه بدعوى منافستها لحقوق العرش ، أو أنها تتضمن عيباً في القات الملكية . ولم يكن في استطاعة المجلس منع هذه المحاكمات حتى شبت ثورة سنة ١٦٨٨ فصدر بعدها قانون بأعفاء الأعضاء من كل مسئولية عما يدونه في المجلس من الأفكار والآراء (قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ مادة أولى فقرة ٩) . والمبدأ المذكور مقرر في فرنسا ، مادة ١٣ قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الدستورى . وبلجيكا ، مادة ٤٤ دستور بلجيكا . وإيطاليا ، مادة ٥١ من الدستور الإيطالى . وفي دساتير العالم كله . وهذه الضمانة الجديدة (عدم المسئولية عما يديه العضو من الآراء والأفكار في المجلس) تختلف عن الحصانة التى تكفلها عنها لأنها لا تقتصر على الحلوة دون اتخاذ الإجراءات الجنائية مدة انعقاد الدور بل • تقتل كلتى المسئوليتين الجنائية والمدنية من أصولها فلا يعود هنالك أمر يعاقب عليه أصلاً ، بحيث لا يجد القانون سبيلاً للتدخل ، سواء في الدور أو بعد الدور ، أثناء تمتع العضو بالمعصية أو بعد أنسلاخها عنه ^(١) .

مدرى هرمس المشرية : لما كان المرض من الصيانة التى نصت عليها المادة ١٠٩ دستور والمواد المقابلة لها في الدساتير الأخرى حماية حرية المناقشة والتصويت فعدم المسئولية لا يشمل إلا : (١) الخطب والأقوال والآراء والتقارير التى تصدر عن العضو في المجلس ، سواء في ذلك الجلسات العلنية والسرية ، جلسات المجلس نفسه أو لجانه . فالتقذف والسب والظلم الذى يصدر من النائب في خطبه وأقواله في المجلس أو في جلسات اللجان أو في تقاريره التى يصحها ، سواء كان موجهاً للحكومة أو ماساً بهمة من الناس أو فرد من الأفراد لا يترتب عليه أية مسئولية جنائية أو مدنية على النائب . لكن هذا لا يمنع من تطبيق اللائحة الداخلية للمجلس وتوقيع الجزاءات التأديبية التى تنص عليها هذه اللائحة . (٢) وكذلك لا مواخذة على ما يديه عضو البرلمان من الأقوال والآراء خارج المجلس لكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى ، كأن يكون منتخباً في لجنة تحقيق برلمانية مثلاً منتدبة للعمل خارج المجلس . في فرنسا النص

(١) • الأوضاع البرلمانية ، للرحوم قواد بك كمال ونلاحظ أن المؤلف أطلق

على عدم مسئولية عضو البرلمان عبارة : الماعة البرلمانية ، لتمييزها عن الصيانة .

الاستورى صريح والمادة ١٣ من قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ الفرنسى لم تقيد عدم المؤاخذه بمحالة أبداء الأقوال والآراء فى نفس المجلس كما فطت المادة ١٠٩ دستور مصرى بل قالت « لا يجوز مؤاخذه عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يديها بمناسبة قيامه بوظائفه البرلمانية » . وبالرغم من قيد عدم المسئولية عندنا بما يصدر من الأعضاء « داخل المجلس » فإن الشراح يرون عدم مؤاخذه عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يديها خارج المجلس ولكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى كما هو الحال فى فرنسا ^(١) وهو الحل المتبع فى بلجيكا أيضاً .

وعلى المكس لا تشمل هذه المناهضة أو عدم المسئولية (١) الأمور والأقوال والتصرفات التى لا تدخل فى حدود وظيفة النائب البرلمانية . فإذا كتب عضو البرلمان فى الجرائد مقالاً يقذف فيه فى حق أحد الأفراد ، أو يجرى على الثورة وقلب نظام الحكم ، أو يدعو فيه رجال الجيش إلى التمرد ، أو طعن فى مقال فى الحكومة أو الذات الملكية أو سب خصماً سياسياً له فى اجتماع أو محل عمومى ، أو قاد مظاهرات من المظاهرات مخالفات فى ذلك قانون التجمع . الخ فإنه يماقب كبقية الأفراد ويسأل عن عمله مدنياً وجنائياً ، لأن جميع هذه التصرفات والأعمال لا تدخل فى العمل البرلمانى ولم تصدر عن عضو البرلمان أثناء قيامه بوظيفته البرلمانية . غاية الأمر لا يصح اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان فى هذه الحالة إلا بعد استئذان المجلس التسامح هو له نظراً للحصانة البرلمانية (لا تعاقب على جميع الأقوال السابقة إذا وردت فى خطبة القاهى النائب فى البرلمان أو فى تقرير برلمانى) .

(١) دافع عن هذا رأى المرحوم فؤاد بك كان . الأوصاف البرلمانية « ص ٣٢٦ قال : ومع أن النص عندما غير صريح فى هذه النقطة وبالرغم من أن تأويله الحرفى قد يؤدى إلى نتيجة مخالفه لما هو مقرر فى فرنسا وبلجيكا فأنى أرى أن أجارة المؤاخذه فى هذه الحالة تكون ماقصة لروح الدستور والواقع أن عبارة فى « المجلسين » الواردة فى النص الدستورى يجب تفسيرها على الوجه المعنوى دون الوجه المادى . يقال أن المقصود من المجلس هو تلك الهيئة المعمومة بجميع أعضائها وفروعها وصراف النظر عن المكان الذى يكون أحد هذه الفروع قائماً فيه . . وهو رأى وجه متفق مع روح النص وأن اختلف مع ظاهر لفظه

(٢) كذلك لا يشمل مبدأ عدم المسؤولية جميع ما يصدر من عضو البرلمان في المجلس نفسه ، بل فقط ما يبدى من الآراء والأفكار ، فالتمدى بالطم والضرب والصفع لا يدخل تحت حماية المادة ١٠٩ دستور . ومن باب أولى القتل أو الشروع فيه وغير ذلك من الجرائم خلاف جرائم القتل والكتابة . فاذ وقع شيء من هذا من عضو البرلمان في الجلسة فالتبع هو أن يوقف الرئيس الجلسة أولاً يوقفها تبعاً لخطورة الحادث . وإذا كان القتل جناية أو جنحة مهمة فإنه يأمر بمحجز النائب المعتدى ويخبر المكتب (مكتب المجلس) النيابة العمومية . ولكن هذا البلاغ لا يرفع الحصانة البرلمانية ، فإذا أتضح للنيابة ضرورة اتخاذ إجراءات ضد النائب كما إذا كانت الحادثة جرح أو قتل أو شروع فيه الخ فلا بد من استصدار قرار من المجلس برفع الحصانة عنه^(١) . والعادة في الاعتداء البسيط كالصفع والطم والمضاربة أن تسوى المسألة داخل المجلس نفسه بتصالح الطرفين أو بأعذار المعتدى .

مقارنة بين الحصانة البرلمانية L'inviolabilité وعدم المسؤولية L'irresponsabilité :

(١) يختلفان أولاً من حيث الأثر : فالحصانة البرلمانية لا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب أصلاً بل تحول فقط دون اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان أثناء الدورة بدون استئذان المجلس التابع هو له . أما عدم المسؤولية أو المناعة كما يسميها البعض فتتزعزع أصلاً كلتي المسئولتين الجنائية والمدنية عن كل ما يبدىه عضو البرلمان من الأقوال والآراء بمناسبة قيامه بجدله البرلماني .

(٢) ومن حيث الغرض . القصد من الحصانة البرلمانية عدم نزاع عضو البرلمان من مقعده أثناء الدورة ، أما الغرض من عدم المسؤولية فهو ضمان حرية المناقشة والرأي والتصويت ، وقد رؤى أن هذه الحرية الضرورية لا تكون تامة إلا إذا كانت مطلقة بحيث تشمل حتى جرائم القذف والسب والطم في حق الأفراد أو الهيئات الرسمية

(١) ولا يجوز للنيابة أن تقوم بأي تحقيق في دار المجلس إلا بعد استئذان رئيسه سواء وقعت الجريمة من أحد الأعضاء أو من غير الأعضاء . مماثلة على حرمة المجلس .

والتحريض على الثورة والعصيان الخ التي قد تضمنها اقوال العضو أو آراؤه في المجلس^(١).

(٣) من حيث المدة : الحصانة مؤقتة لا تدوم إلا مدة الدورة وتزول بزوال صفة النائب ، أما عدم المسئولية فدائمة نهائية فلا يصح موازنة نائب سابق عما أبداه من الآراء والأفكار في المجلس مدة يابته بحجة أن العضوية قد زالت عنه .

(٤) الحصانة البرلمانية كبداً عدم المسئولية من حقوق المجلس والوظيفة البرلمانية لا العضو ذاته ، فلا يجوز لمعضو أن يتنازل عنها .

(٥) عدم مسئولية عضو البرلمان إنما تكون عن الآراء والأفكار التي يبدئها بمناسبة قيامه بوظيفته البرلمانية ، أما الحصانة فتحمي العضو (إلا في حالة التلبس) من اتخاذ إجراءات جنائية صدره أو القضا عليه أثناء دور الانعقاد بدون استئذان محله بالنسبة لجميع ما يقع منه من المحرمات .

الحصانة البرلمانية وعدم مواخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء في المجلس هما أهم الضمانات البرلمانية ولكن يوجد في دستورنا المصري كثير من المبادئ ضمانات أخرى يقصد بها زيادة تأكيد استقلال البرلمان وأعضائه عن كل مؤثر خارجي ، وسنكتفي هنا بسردها بإيجاز .

(١) عدم المسئولية صيانة ضرورية ولكن قد يسيء بعض أعضاء البرلمان استعمالها فيفقدون في الحياة العائلية والشخصية لخصومهم أو لبعض الأفراد بدون أن يكون لهؤلاء الحق في مواخذتهم مدياً ولا جنائياً رغم جهة مباشرة مثلا ، وهذا مما يؤسف له بلا شك . ولذلك حاولت بعض التماير ومها دستور سنة ١٩٣٠ المصري تقييد هذه الحرية . عدل دستور سنة ١٩٣٠ المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٢٣ لأجازه مواخذة عضو البرلمان في أحوال مخصوصة : القذف في الحياة العائلية أو الشخصية ، العيب في ذات الملك أو في أعضاء الأسرة المالكة . فصحت المادة ٩٩ دستور سنة ١٩٣٠ على أنه لا يجوز مواخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء في المجلس على أنه يجوز محاكمتهم من أجل ما يقع منهم في المجلس من القذف في الحياة العائلية أو الخاصة لأي شخص كان أو من العيب في ذات الملك أو أعضاء الأسرة المالكة . .

٣ - **الفصل في فصل الأعضاء :** لضمان حرية الأعضاء تمتص الدساتير عادة على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان في غير أحوال عدم الجمع^(١)، وسقوط العضوية^(٢) ألباء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية كبيرة، ثلاثة أرباع المجلس مثلاً، حتى يتفادى قدر الأمكان تحكم الأغلبية في الأقلية، ويضمن عضو البرلمان بقائه في كرسي النيابة عن الأمة، الذي رفضت إليه أغلبية ناخبي دائرته. مادة ١١٢ دستور مصري لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له. وبشروط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ولا تستعمل المجالس النيابية حق الفصل هنا - في غير أحوال عدم الجمع وسقوط العضوية - إلا في حالة الضرورة القصوى

٤ - **حرم الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتب** ما عدا وظائف الوزراء، وكهذه الوزارات البرلمانية : (أنظر مادة ٦٠ قانون انتخاب مصري مددة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦) فإن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية « الموظفين » ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق الرقابة على تلك (كما ينال ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء)، ويجعل

(١) لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والنواب (مادة ٩٢ دستور). فإذا انتخب عضو مجلس النواب لمجلس الشيوخ أو العكس وقضى بصحة انتخابه وجب عليه أن يختار بينهما فإذا لم يصرح في النهاية بأيهما التالية ليوم الفصل في صحة انتخابه في أي المجلسين يريد الجلوس يصير أنه يختار مجلس الشيوخ (مادة ٥٩ انتخاب) وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة الحكومية أو العمدية أو عضوية مجالس المديرية والمجالس البلدية أو المحلية ولجان الشبكات كما رأينا .

(٢) تسقط العضوية إذا فقد العضو أمداً يانه شرطاً أو أكثر من الشروط الواجب توافرها في عضو البرلمان أو في أعضاء المجلس التابع هو له أو وجد في حالة من أحوال عدم الأهلية المخصوص عليها في مواد ٤ و ٥ قانون انتخابه ويكون السقوط في الأحوال السابقة بقرار من المجلس التابع له . أنظر مادة ٦٢ قانون انتخاب .

البرلمان خاضعاً لأرادة الحكومة . أما استثناء الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين من حكم عدم الجمع فهو من مقتضيات النظام البرلماني .

٥ - **الرتب والنيشين** : لا تعطى رتب ونيشين لأعضاء المجلس مدة عضويتهم حتى لا تكون الرتب والنيشين أداة في يد السلطة التنفيذية لتأثير في آراء وأصوات أعضاء البرلمان . مادة ١١١ دستور مصرى « لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا باشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان (الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون) كما تستثنى الرتب والباشين العسكرية » . ولكن يمكن تسهولة تحويل هذا النص ، فبدلاً من أن تمنح الرتب والباشين لأعضاء البرلمان أنفسهم تعطى - بناء على توصيتهم - لأقاربهم وأصحابهم والمحسوبين عليهم . وهناك وسيلة أخرى فإن الحكومة لا يجوز لها أن تعطى رتبة أو نيشاناً لعضو البرلمان لكنها تستطيع أن تهبه في وظيفة حكومية (على أن يتخلل حينئذ عن العضوية لعدم إمكان الجمع بينها وبين الوظيفة) ، ومن بين أعضاء البرلمان من يفضل مرجحاً الوظيفة الحكومية الثابتة ذات المرتب الحسن والمعاش المضمون على عضوية برلمانية مزعومة . الواقع أنه مهما كان حرص الدستور ، فالحكومات لا تنقصها الوسائل لتأثير في أعضاء البرلمان إذا أرادت ، وأن تعدد الفضا على هذه الوسائل جميعاً فبحسن على الأقل استئصال ما يمكن استئصاله منها .

٦ - **التعامل مع الحكومة** : رأت لجنة المبادئ العامة (التى شكلتها لجنة الثلاثين من بين أعضائها لوضع القواعد الأساسية لشروع دستور سنة ١٩٢٣) النص على أنه « لا يجوز أبداً لاي عضو من أعضاء المجلس شراء أرض أو استئجارها من الحكومة باسمه أو باسم غيره بغير المراء السوى (حتى لا تحايه الحكومة مقابل الوعد بتأييدها) ولا أن يحصل على امتياز من الحكومة أو احتكار أو أى منفعة شخصية تعود عليه بالرمح في مدة نيابته » ، وذلك لكيلا يتأثر أعضاء البرلمان بمصالحهم الخاصة . ولكن لجنة الثلاثين حذفت هذا النص ولم يرد له ذكر في الدستور ، واكتفى الدستور بالنص في المادة ٦٤ على أنه « لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمراء العام ، كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة

أية شركة. ولأن يشترك اشتراكاً فعلياً، في عمل تجارى أو مالى، والصحيح كما هو ظاهر خاص بالوزراء وحدهم (لكن بعد أصبح عندنا في مصر الآن وكلاء وزارات برلمانيون يلزم تعديل المادة ٦٤ دستور حتى تشمل هؤلاء أيضاً) .

٧ - **المكافأة البرلمانية** أما المكافأة البرلمانية فلا يمكن اعتبارها أداة تأثير لأنها تقرر عادة بقانون يوافق عليه البرلمان نفسه ولا يترك أمرها للحكومة ، وهي واحدة بالنسبة لجميع الأعضاء . مادة ١١٨ دستور مصرى : يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون . وقد حددتها قانون أقره البرلمان الحالي في يونيو سنة ١٩٣٦ بأربعين جنيهاً في الشهر لكل عضو أى ٤٨٠ ج في السنة ^(١) . أما رئيس كل من المجلسين فيتناول مكافأة سنوية مساوية لراتب وزير ، ولا يمكن الجمع بينها وبين المكافأة المقررة للأعضاء ، أو ما يكون قد أستحقه من معاش . ويتناول عضو مجلس العموم في انكلترا ٤٠٠ جنيه سنوياً (وشكاً أحد نواب الانكليز من ان نصف المكافأة البرلمانية ينفق في تسديد الاشتراك في كافة أعمال البر في دائرته الانتخابية بينما يذهب النصف الثانى لسد النفقات المتعلقة بواجباته البرلمانية) وفي النية الآن زيادة المكافأة البرلمانية لأعضاء مجلس العموم إلى ٦٠٠ جنيه استرليني في السنة أى إلى ٥٠ جنيهاً في الشهر لكل نائب ^(٢) وفي الولايات المتحدة يتناول النائب في مجلس الأمة جنيهاً عن كل يوم من أيام الدورة البرلمانية التي تمتد عادة إلى ١٢٠ يوم ، وأحياناً إلى ١٥٠ يوماً إذا أضيفت الدورات غير العادية . والمكافأة البرلمانية ضرورية في البلاد الديمقراطية فكثيراً ما يفوز بالانتخابات في هذه البلاد أفراد من الطبقات المتوسطة أو الفقيرة (كممثل حزب العمال مثلاً) وهؤلاء يصعب عليهم ترك أعمالهم الخاصة - مورد رزقهم الوحيد - والتفرغ لوظيفتهم البرلمانية إذا لم يرتب لأعضاء البرلمان مكافأة مالية . وتنص بعض الدساتير على أنه إذا عدل القانون بالزيادة

-
- (١) كانت هذه المكافأة في مبدأ أمرها ٥٠ جنيهاً في الشهر ثم جمعت أول مرة في ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ إلى ٤٠ جنيهاً ولما أشتدت الأزمة في سنة ١٩٣٠ جمعت المكافأة في عهد اسمعيل صدق باشا وبرلمانها إلى ٣٠ جنيهاً في الشهر .
- (٢) وللنائب الحق أيضاً في السفر مجاناً بالدرجة الأولى من لندن إلى دائرته الانتخابية .

مقدار المكافأة لا تمنع الهيئة التي عدت بالزيادة الجديدة أنما يسرى هذا المقدار على الهيئة التي تليها (استونيا ودستور سنة ١٩٣٠ المصرى مادة ١٠٧) وحكمة ذلك ظاهرة.

٨- حرية كل مجلس في انتخاب مكتبه : يترك عادة لكل مجلس انتخاب رئيسه وهيئة مكتبه من بين أعضائه ، لأن اختيار هؤلاء بواسطة الحكومة فيه معنى الرقابة على أعمال المجلس . ولقائمت المادة ٨٧ دستور مصرى « ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا في أول كل دور انعقاد عادى . ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز إعادة انتخابهم » (١) أما رئيس مجلس الشيوخ عندا فينبه الملك . مادة ٨٠ دستور « رئيس مجلس الشيوخ ينبه الملك وينتخب المجلس وكيلين ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم » . وانما اتبع دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) طريقة التمييز بالنسبة لرئيس مجلس الشيوخ لأن هذا المجلس مؤلف من نوعين من الأعضاء معينين ومنتخبين . وفي إيطاليا يعين الملك رئيس مجلس الشيوخ أيضا بناء على ترشيح هذا المجلس ، أما مجلس النواب فهو الذى يختار رئيسه ، وفي انكلترا للملك نظريا اختيار رئيس مجلس العموم ولكن في كل سنة يرسل الملك رسالة إلى « نوابه المخلصين » يحبرم فيها أنه يترك لهم اختيار رئيس مجلسهم (The Speaker) ، أما رئيس مجلس اللوردات فهو بحكم القانون وزير

(١) صحت لائحة مجلس النواب عندما على أنه عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادى لمجلس النواب يشغل كرسي الرئاسة أكثر أعضائه الحاضرين سناً ويجلس في مقاعد السكرتير الأربعة . أصغر هؤلاء الحاضرين سناً (مكتب السر) ، ثم يشرع المجلس في أول جلسته عند تشكيل الهيئة السابقة في انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعاً يكون ومكتب المجلس ، الهاتى . وتجرى الانتخابات في الجلسة العلنية وبالتعاقب للرئيس فالوكيلين الخ ، ولكن الاقتراح هو سرى . فكل عضو يبين أسم الشخص أو الأشخاص الذين يعطيهم صوته في ورقة خالية من التوقيع ويلقى بها عندئذ . أسمه في صندوق موضوع أمام الرئيس وسرية الانتخاب أصل من علانيته لأن الرئيس وأعرائه انما يمثلون المجلس كله ويجب أن لا يكونوا متحيزين ولذا يحس أن يجهلوا من الذى أعطاهم صوته من الأعضاء ومن الذى لم يعطهم .

الحقانية Chancellor . وفي فرنسا يختار كل من المجلسين (النواب والشيوخ) سنوياً في بدء الدورة العادية رئيسه وهيئة مكتبه ، ويكون انتخابهم بالأقراع السري . وفي الولايات المتحدة مجلس النواب هو الذي يختار رئيسه أما رئيس مجلس الشيوخ فهو بمقتضى الدستور نائب رئيس الجمهورية .

ورئيس المجلس (أو وكيله في حالة غياب الرئيس) يتولى المحافظة على نظام المجلس وأمه ، ولعلنا نظر لمراعاة اللامعة ، وأدارة الجلسات والمناقشات في المجلس ، والأذن بالكلام وتوجيه الأسئلة ، وأعلان ما يصدره المجلس من القرارات ، وهو الذي يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لأرادته . وبالجملة يقوم بجميع الأعمال التي هي من اختصاصه بمقتضى اللامعة الداخلية . وجرت العادة ألا يشترك الرئيس في المناقشات فعلياً بل يكتفى بإدارتها اللهم إلا في المناسبات الهامة . في جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أثناء انعقاد البرلمان المصري في دورة غير عادية لنظر المعاهدة المصرية الانكليزية - معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ - ترك رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) كرمي الرئاسة مؤقتاً لوكيل المجلس ، ونزل إلى منصة الخطابة ، وأعطيت له الكلمة فبدأها بقوله « أن التقاليد البرلمانية جرت على أن من يتولى المركز الذي أختير له لا يشترك في المناقشات ولكنه رأى أن يشترك فيها لسيين أولها خطورة الموضوع الذي يرتبط بمستقبل البلاد والثاني أنه كان من أعضاء وفد المفاوضات والمشاركين في توقيع المعاهدة » . ونصت المادة ١٤ من لائحة مجلس النواب عدناً أن على الرئيس إذا أراد أن يشترك في المناقشة التحلي عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي .

٩ - يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية بمفرده : واستقلال كل مجلس بذلك مظهر من مظاهر حرية . في فرنسا في عهد القنصلية والامبراطورية الأولى والثانية كانت اللوائح الداخلية للهيئة النيابية من عمل السلطة التنفيذية (الامبراطور) مبالاة في إخضاع الهيئة النيابية ، أما الدساتير الديموقراطية فنصت عادة على أن كل مجلس حر في وضع لائحته الداخلية مبنياً فيها الطريقة التي يؤدي أعماله على موجبها . مادة ١١٩ دستور سنة ١٩٣٣ المصري : « يضع كل مجلس لائحته

الداخلية ميباً طريقة السير في تأدية أعماله . أما دستور سنة ١٩٣٠ الرسمى فكان يقرر أن القواعد الخاصة بالنظام الماحل للمجلس وبطريقة السير في تأدية أعمالها تبين بقانون^(١) حتى تشترك الحكومة مع المجلسين في وضعها . وقد فرت المذكرة الأيضاحية سبب هذا التعديل قالت « وقد جرى الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) أخذاً بما هو منبج في دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته ، وآلت هذه الطريقة في مصر إلى محاولة اتخاذ اللائحة ، كمحض أحكام الدستور ، أداة للساوى . التي تدمغ وجه الحياة البرلمانية . فإذا أريد أن تستقيم الأمور وحب أن يخال بين المجلسين وبين الحرية في أن يصما ما يشاءان باللائحة ولها ما لها من الخطر . وليس من طريقة إلى ذلك إلا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية (اليابان . فنلندا) من جعل اللائحة قانوناً وتطبيقه على المجلسين على السواء وبهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة ما لها من الشأن في أمور القوانين الأخرى » .

حقاً أن اللائحة الداخلية^(٢) أداة خطيرة في أيدي الأحزاب وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور في سير شئون الدولة ، لأن على نصوصها وحسن تطبيقها يتوقف سير العمل البرلماني كله ، إلا أن تدخل السلطة التنفيذية في وضعها فيه أنتقاص لحرية وأستقلال كل من المجلسين . ومع كل فبعودة دستور سنة ١٩٢٣ أسترد كل من المجلسين عندنا حريته الكاملة في وضع لائحته الداخلية وتعديلها بدون حاجة إلى

(١) مادة ١٠٨ دستور سنة ١٩٣٠ . القواعد الخاصة بالنظام الداخلي للمجلسين وبطريقة السير في تأدية أعمالهما تبين بقانون . ولكل من المجلسين أن يصع لائحته تعيداً لهذا القانون . .

(٢) يجب عدم الخلط بين اللائحة الداخلية Règlement intérieur لكل من المجلسين واللوائح الإدارية Règlement administratif التي تضعها السلطة التنفيذية لسيء القوانين ونظيم المصالح العامة . فاللائحة الداخلية لكل من المجلسين لا تسرى الا على الاعضاء داخل المجلس وأثناء قيامهم بوظيفتهم البرلمانية أما اللوائح الإدارية فهي كالقوانين تلزم أفراد الناس وتنفذ بها المحاكم طالما أن هذه اللوائح صادرة طبقاً للقانون .

اعتماد المجلس الآخر أو مواقة الحكومة . واللائحة الداخلية هي التي تبين كيفية قيام كل مجلس بوظيفته فتوضح طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس أى الرئيس والوكلاء والسكرتيرين والمراقبين واحتصاص كل ، والنظام التأديبي للأعضاء ، وتحدد اللجان البرلمانية الواجب تشكيلها وكيفية ذلك التشكيل ، وطريقة عمل اللجان ، ونظر القوانين أمام المحاسن وأقراحها وتعديلها ، واقتراح الرغبات وأقرارها ، ونظام الجلسات ، وطريقة السير فى الأسئلة والاستجابات الموجهة من أعضاء المجلس للوزارة ، وكيفية فحص المجلس للمرائض المقدمة اليه وهلم حراً . فهى مجموعة من الأحكام مكدلة فى الواقع للدستور فيما يتعلق بنظام البرلمان .

ولكن ليس لنصوص اللائحة الداخلية التى يفرد بوضعها كل مجلس نفس القوة التى لنصوص الدستور نفسه أو حتى القوانين العادية ، فالتانون يجب أن يقره كل من المحاسن ويمضيه الملك ويصدره ، أما اللائحة الداخلية فهى من عمل كل مجلس يفرد به فلا تعرض على المجلس الآخر ولا على أية جهة أخرى . لذلك لا يجوز بحال من الأحوال أن تتضمن اللائحة الداخلية ، أى نص يخالف لا الدستور ولا لآى قانون عادى إذ هى من الوجهة التشريعية دونها قوة .

واللائحة الداخلية تظل مطبقة إلى أن يعدلها المجلس أو يلغىها ويستبدلها بغيرها ، فلا تقتصر على الهيئة البايية التى أصدرتها بالذات ، فإذا حل مجلس النواب أو انتهت مدة نيابته فهذا لا يؤثر على اللائحة التى وضعها المجلس المذكور بل تظل قائمة بتقيد بها المجلس الجديد والمجالس التى تليه طالما أنها لم تعدلها . واللائحة الداخلية تسرى على جميع الأعضاء بلا استثناء ، من وافق منهم عليها ومن لم يوافق ، وترتبط بها هيئة المجلس برمتها وهيئة مكتبه . والرئيس هو المكلف بتطبيق اللائحة وبملاحظة تنفيذها وتفسير نصوصها عند لزومها ، ولكن حرت المادة فى فرنسا وغيرها أنه فى حالة الشك يستشير الرئيس المجلس^(١) .

(١) أنظر فيما يتعلق باللائحة الداخلية من الوجهة المصرية على الخصوص . الأوضاع البرلمانية ، للرحوم فؤاد بك كمال ص ٣٣٨ - ٣٤١

١٠- تعطى الرسائل عادة لكل مجلس بواسطة رئيسه من المحافظة على أمنه ونظامه وتحرم على أية قوة مسلحة الدخول إلى المجلسين ولا الاستقرار على أبوابه أو فيها حوله إلا بطلب من رئيس المجلس نفسه : لأن في وجود هذه القوة المسلحة ما يهدد المجلس أو يثيره بأنه مهدد من جهة أخرى . مادة ١١٧ دستور مصرى « لكل مجلس وحده حق المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس والأستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب الرئيس » . وذكرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن « المحافظة على السلامة داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاص وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس بمساعدة المراقبين ، وللرئيس أن يحدد القوات التي يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت أمره » . ورعاية مبدأ استقلال المجلسين استقر الرأي في مصر على فصل « بوليس البرلمان » عن الحكومة ، وأصبحت القوة الموحدة بالبرلمان تحت تصرف رئيس مجلس النواب وخاضعة لأوامره من حيث التعيين والترقية والقيام بالعمل . وفي فرنسا تعيين قائد القوات المنوط بها حراسة المجلس يكون بأمر من رئيس المجلس لامن وزير الحرية ، وفي حالة الطوارئ إذا لم تكف هذه القوات للمحافظة على أمن البرلمان لرئيس كل من المجلسين رأساً (مجلسا النواب والشيوخ) الحق في استدعاء القوات المسلحة وجميع السلطات التي يرى ضرورة للاستعانة بها ، وعلى هؤلاء تلبية الطلب في الحال والا تعرضوا للمعاقبة (قانون ٢٢ يوليو سنة ١٨٧٠ الرئى مادة ٥) . وقد استعمل رئيس مجلس النواب الفرنسى حقه هذا أثناء حوادث ٦ فبراير سنة ١٩٣٤ (هياج أهل باريس ضد وزارة المسبو دلاديه Daladier والبرلمان ، عقب فضيحة ستافسكي المالية السياسية الشهيرة ، وقيامهم بمظاهرات شديدة في ميدان الكونكورد محاولين اقتحام مجلس النواب لأظهار احتجاجهم وسخطهم) . وبالرغم من عدم وجود نص في مصر فإن حق رئيس كل من المجلسين في الاستعانة بالقوات المسلحة رأساً عند عدم كفاية بوليس البرلمان - قد يستفاد من المادة ١١٧ دستور نصها : « ... لا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه » وعلى كل يحسن النص على ذلك وتنظيمه بقانون خاص .

- ١١- ليس لأحد غير أعضاء المجلس والوزراء ومن يستعينون بهم أو يستنبطونهم من كبار موظفي دوائهم ووكلاء الوزارات البرلمانيين الكلام في المجلس^(١)، حتى ينتفى بذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير في أعضائه^(٢) وهذا المنع يسرى على الهيئات كما يسرى على الأفراد . للأفراد والهيئات حق تقديم العرائض لأى المجلسين ، ولكل مجلس أن يتبع فيما يقدم له من العرائض ما تقرره لائحته الداخلية^(٣) لكن ليس لهم الحضور شخصياً لبسط ظلامتهم في الجلسة . مادة ٢٢ دستور : لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقَّعة عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم الجماهير فلا يكون إلا لهيئات النظامية ولاشخص المنيوية . مادة ١١٦ : لا يصوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولقد عرض رئيس مجلس النواب في سنة ١٩٢٦ منول (١) في جلسة ١٠ يوبو سنة ١٩٣٧ حدثت مباحثة بمجلس الشيوخ عندما حول اللقاء مدير عام مصلحة السجون بياناً عن المصلحة المذكورة أثناء طر ميزانيتها أمام المجلس فقال بعض الأعضاء أنها ساقطة خطيرة أن يلقى أحد كبار الموظفين بياناً على المجلس أذ أن حضورهم إنما يكون لمحاولة الورير وتقديم البيانات اللازمة له ، أما الاتصال بالمجلس فيجب أن يكون عن طريق الوزير أو الوكيل البرلماني . ولكن رد على ذلك وكيل وزارة الداخلية البرلماني بأن المادة ٩٣ دستور صريحة بإمكان انتداب الوزير لأحد كبار موظفيه ليؤوب عنه في حضور جلسات البرلمان ، ولم يمنع الدستور الموظفين المذكورين من إلقاء البيانات التي يريدونها بآنة عن الوزير . وهنا كثير الوقوع على الخصوص أثناء طر ميزانية كل وزارة أمام البرلمان فتسأدن معظم الوزارات حينئذ المجلس بحضور بعض كبار موظفيها أثناء المناقشة في ميزانية الوزارة النامعين لها لأبداء ما يطله الأعضاء من البيانات والأبصاحات .
- (٢) نص المادة ٤٢ من الدستور عندما أن الملك يفتح دور الانعقاد العادى بمخطة العرش في المجلسين مجتمعين ، والمادة ٥٠ على أن الملك قل أن يباشر سلطته الدستورية بخلف اليدين أمام هيئة المجلسين مجتمعين ، وظاهر أن ليس للملك في غير هاتين المناسبتين الحضور للبرلمان أو لأحد المجلسين لمخاطبته بدائه أو حتى كرار حتى لا يتأثر الأعضاء بوجوده . وما قلناه عن الملك يطبق أيضاً على أوصياء العرش .
- (٣) ولكل مجلس أن يحيل إلى الوزراء ما يقدم إليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الأبصاحات الخاصة بما تنصته تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

أحد وزراء المعارف السابقين (علي باشا ماهر) بين يدي المجلس للدفاع عن خطته التي كانت محل تحقيق لجنة برلمانية ، ووافق المجلس على هذا الرض في جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ . وتنص اللوائح الداخلية على أنه يجب على من يرخص لهم بالدخول في الامكنة المدة لذلك (الشرفات) أن يلازموا السكوت التام مدة انعقاد الجلسات وألا يظهر واعيلاءات استعجان أو استهجان ، وعلى أن كل من يقع منه تشويش منهم يكلف بالخروج ، وإن لم يمثل مقررئيس أن يأمر بأخراجه وبسليسه للجنة المختصة إذا أفضي الحال (مواد ١٣٦-١٣٨ لائحة مجلس النواب) .

١٢ - الفصل في صحة انتخاب ونياة الأعضاء : تحقيقا لاستقلال كل من

المجالسين عن أية هيئة أخرى تنفيذية أو قضائية تقرر كثير من الدساتير أن لكل مجلس دون غيره حق الفصل في صحة نياة أعضائه . مادة ٩٥ دستور سنة ١٩٢٣ « يختص كل مجلس بالفصل في صحة نياة أعضائه . ولا تعتبر النياة باطلة الاقرار يصدر بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأصوات - ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى » . ونصت المادة ٧٥ قانون انتخاب « كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نياة أعضائه وهو المرحع الأعلى في ذلك » . فأول عمل يجب ان يشتغل به المجلس المنتخب - بعد تشكيل هيئة مكتبة - هو تحقيق صحة نياة أعضائه وفحص الطعون المقدمة في انتخابهم . وحق كل مجلس وحده بالفصل في صحة نياة أعضائه مقرر في فرنسا من زمر ، وفي جميع دساتيرها ماعدا دستور السنة الثامنة ، ويطلقون على هذه الطريقة عدم أسم *systeme de la verification des pouvoirs* . وعملية فحص الطعون وتحقيق صحة نياة الأعضاء هي قبل كل شيء « مهمة قضائية تستدعي بحثا وتدقيقا ، ولذا أعلى قانون الانتخاب عندما لكل من المجالسين اثناء قيامه بهذه العملية بعض الاختصاصات القضائية فيما يتعلق سماع الشهود كما رأيت . مادة ٥٧ قانون انتخاب « لكل من المجالسين سلطة سماع الطالب (الطاعن) وأعلان الشهود ادا رأى محلا لذلك ، وتجري في حق هؤلاء الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجبايات الخاصة بمواد الجسح ، ولكل من المجالسين ان يهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نياة الاعضاء » .

وواجب على كل مجلس أثناء فحص صحة انتخاب ونياحة أعضائه ان يتحل بنزاهة
القضاء ، فلا يخضع الا للقانون . لكن في الواقع يصعب على هيئة سياسية كالبرلمان
أن تجرد نفسها تماما من المؤثرات الحزبية . والشاهد في جميع البلاد ان الأغلبية تميل
إلى التساهل كثيراً في نظر الطعون الموجهة ضد انتخاب أعضائها ، بينما تتشدد وتتصف
أحياناً في فحص صحة نيابة الأعضاء الملتزمين لأحزاب المعارضة بقصد إبطال أكبر
عدد منها ، ولهذا أحتاط الدستور عندنا وقرر أنه لا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر
بأغلبية ثلثي الاصوات ، وأضاف أنه « يجوز ان يعهد القانون بهذه المهمة (فحص
الطعون) إلى سلطة أخرى » يعنى جهات القضاء . والواقع هناك ميل عام يرمى إلى
ترك الفصل في صحة انتخاب ونيابة أعضاء البرلمان للمحاكم . وهذا ما تم في إنجلترا اذ
تنازل مجلس العموم نفسه للقضاء المادى عن هذا الاختصاص الخطر الاستعمال بعد
أن أدرك أنه يشجّل على أعضاء المجلس ، وذكرى التطاحن والمنازعة الانتخابية
لا زالت عالقة بأذهانهم ، أن يتغلبوا قضية الفصل بالنزاهة وعدم التحيز اللازمين في
صحة نيابة بعضهم بعضاً . وأنشأ دستور فير الألمانية (١٩١٩) بجانب مجلس الريشتاج
محكمة انتخابية مكونة من خمس أعضاء المجلس المذكور وبعض قضاة المحكمة العليا الإدارية
للنظر في الطعون الانتخابية . وبحسب دستور بولونيا القديم (١٧ مارس سنة ١٩٢١)
لا ينظر مجلس النواب الا في انتخابات لأعضاء غير المطعون فيهم ، أما تحقيق صحة نيابة
من طس في من الأعضاء فقد تركه الدستور للمحكمة القصائية العليا . وهذا يشبه
ما كان متبعاً عندنا في دستور سنة ١٩٣٠ مادة ٩٠ : « تقضى محكمة الاستئناف في
الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو سقوط عضويتهم - ويحدد قانون
لاتخاب طريقة السير في هذا الشأن » . ونصت المادتان ٥٨ و ٥٩ من قانون
انتخاب سنة ١٩٣٠ على أن الطعون التي يقدمها الطاعنون في الجلسة عشر يوماً التالية
لأعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر يرسلها رئيس المجلس في النهاية لايام التالية إلى
النائب العمومي ، وبعد تحقيقها اذا كانت ثبت ما يستدعي ذلك يرفعها النائب العمومي إلى
محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة قض وإبرام ، « وتقضى المحكمة في هذه الطلبات
على وجه الاستعجال بعد تكليف الشخص المنتخب بالحضور تكليفاً رسمياً وسماع أقوال

النيابة العمومية ، ويكون قرار المحكمة نهائياً وبلا رسوم ، ويجوز الحكم على من يرفض طلبه برامة لا تتجاوز ٢٠ جنهما كما يجوز الحكم عليه بتعويضات لمصلحة الشخص المنتخب إذا تبينت المحكمة أن الطلب كيدى .»

والسبب الذى حمل واضى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ على نزع الفصل فى صحة نيابة الأعضاء من يد كل من المجلسين وأحالة هذا الاختصاص على المحاكم واردة فى المذكرة الأيضاحية . جاء فيها « وثبت شأن لا يتصل مباشرة بتشكيل أى المجلسين ولكن له أثر مهم فى ذلك التشكيل ذلك هو حق كل مجلس فى الفصل فى صحة نيابة أعضائه . هذا المبدأ شائع فى كثير من الدساتير ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الأول بعضها قديم والبعض الآخر حديث (نكازا كدا . الولايات المتحدة . البرتغال . المحرر . تشيكوسلوفاكيا . الخ) يحمل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة ، كذلك كان الحال فى الجمعية التشريعية وما سبقتها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور (لجنة الثلاثين) شديدة التردد والحذر فى لأحد بهذا المبدأ (الذى يترك لكل مجلس حق الفصل فى صحة نيابة أعضائه) ولكنها رأيت آخر الأمر أن يعطى حظه من التجربة ، فإذا ثبت بالنجربة أنه لا يوافق هذه البلاد عدل عنه إلى غير بقانون عادى دون حاجة إلى تعديل فى الدستور . لذلك قررت أنه يجوز أن يهد القانون بهذا الاختصاص (فحص الطعون) إلى سلطة أخرى (يقصد بذلك المحاكم) »

« وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ بما برئى تمام اليأس من الفائدة فى قائمه . فقد حمل الاختصاص أداة حزبية فى المجلسين ، يقبل الطعن أو يرفض السبب الواحد بحسب ما إذا كان المظعون فيه خصماً أو نصيراً . كما حمل تجارة لمصلحة بعض الأعضاء يستعملون نفوذهم لحل المجلس على رفض الطعن أو يتولون الدفاع عن المظعون فيه . وقبل أن يصل الأمر إلى دور الطعون كان فريق الأوتوقراطية (يقصد الوفد) يلوح بهذا الاختصاص ليحمل التحالف على النزول على إرادته يأساً من الاستمادة من البجاح فى الانتخابات ، بل وليحمل من نصح من مخالفه على الانضمام اليه خشية أن تهدد أماله وتضيع جهوده قبول الطعن فى انتخابه . . . لم يبق إذا إلا الأخذ بأسباب الحذر

التي أنشأتها لجنة الدستور من المودة بهذا الاحتصاص إلى المحاكم على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن يفسخ بقانون آخر بل بمجلة قاعدة دستورية من صلب الدستور لا يمس إلا على الوجه الذي عس به أحكام الدستور . . . »

والسيوب السابقة ليست في الواقع قاصرة على مصر بل نجدتها في جميع الدول التي تركت للمجالس النيابية نفسها حق الفصل في صحة نيابة أعضائها، وهناك أمثلة كثيرة على ذلك في انتخابات ٢٦ أبريل و ٣ مايو سنة ١٩٣٦ الفرنسية ، فان أحزاب اليسار (الجهة الشمية Front populaire المؤلفة من الحزب الشيوعي والاشتراكي والراديكالي) التي فازت بالأغلبية ، ابطلت انتخابات عدة أعضاء من أحزاب اليمين نكابة بهم . ففي ٢٦ يوليو سنة ١٩٣٦ مثلاً أبطل مجلس النواب الفرنسي بأغلبية ٢٣٦ صوة ضد ١٦٩ انتخاب النائب Philippe Henriot (الذي أشتهر بموقفه ضد احزاب اليسار في البرلمان السابق) بالرغم من تصريحات مقرر اللجنة التي فحصت الطعن في انتخابه ان « ملف الانتخاب المذكور صافي كالماء لا تشوبه شائبة »^(١)، وقد حاول عبثاً رئيس المجلس (المسيو أدوارد هريو) تذكير الاعضاء بأنهم حينما ينظرون في الطعون انما يفصلون كقضاة "Messieurs, rappelez-vous que vous êtes des juges" ولكن «القضاة» لم يكونوا السياسيين !

وبلاحظ أخيراً انه بمودة دستور ١٩٤٣ أبريل سنة ١٩٢٣ استرد كل من مجلسي البرلمان في مصر اختصاصه في الفصل وحده في صحة نيابة أعضائه، كما استرد حق وضع لائحته الداخلية (مواد ٩٥ ، ١١٩ دستور) .

القرارات التي يتخذها المجلس عند فحص الطعون : (١) قد يرى المجلس ان لا يتخذ قراراً نهائياً بصحة الانتخاب او بطلانه إلا بعد اجراء تحقيق في الموضوع وسماع شهادة من يرى لزوم سماعهم (راجع ما قلناه عن التحقيق البرلماني)^(٢) . وفي غالب

(١) "Le dossier de cette élection est un dossier de cristal il n'y a rien, absolument rien contre M. Philippe Henriot "

(٢) رأياً ان اللجان التحق البرلمانية في حالة فحص الطعون وصحة نيابة الاعضاء سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم في حالة رفضهم الحضور أملاً أو تغييرهم للحقيقة في شهادتهم كما فعل المحاكم (ماده ٥٧ قانون انتخاب) .

الاحيان لا يستدعى الأمر ذلك ويكتفى المجلس بأن يقرر بصد سماع تقرير لجنة الطعون^(١)، (٢) أما صحة عملية الانتخاب وصحة نيابة العضو. (٣) أو بطلان انتخابه، فإذا قرر بطلان الانتخاب خلا المحل ووجب عمل انتخابات جديدة في الدائرة. (٤) وأخيراً قد يعلن المجلس أن المنتخب هو مرشح آخر غير الذي أعلنت لجنة الانتخابات نجاحه، ولكنه لا يملك ذلك إلا إذا كان هناك خطأ مادي حسابي في عد الأصوات أثناء عملية الانتخاب نفسها.

١٣ - ضمان حرية النائب يقتضى الى جانب حمايته من تهديد أو تأثير أى قوة أو سلطة حكومية، أبتعاده عما يوجب التأثير من ناحية داخلية، فذلك تنص الدساتير المصرية كلها على بطلان الوكالة على سبيل الأثرام (مادة ٩١ دستور مصرى) ، وجرى العرف على عدم الاعتراف بالاستقالة على ياض التي يقصد بها تحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو الى آلة صماء في يد حزبه ، وجعلت معظم الدساتير مدة العضوية طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير داخلية خوفاً من عدم تجديد انتخابه ، ورفضت السماح للناخبين عزل النواب الذين انتخبوا في دائرتهم قبل انتهاء مدة بياتهم (راجع مع كل نظام الـ Recall في الولايات المتحدة) . وقد سبق الكلام عن كل ذلك ، (أنظر ص ١٤٦ - ١٥٤ من هذا الكتاب) .

(٢) الوزارة المسؤولة

(١) أنواع المسؤولية الوزارية : مسؤولية الوزراء مرتباً وجنائياً وسياسياً. المسؤولية السياسية هي المسؤولية الزاوية في النظام البرلماني : - لا وجود للنظام البرلماني الا اذا كانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان والمقصود هنا المسؤولية السياسية أذ المسؤولية التي تقع على الوزراء على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية .

(١) لا يخطر المجلس في الطعون الا بعد أن تمحصها مقدماً لجهة الطعون التي يشكلها المجلس من بين أعضائه لهذا الغرض وتحال عليها محاصر عمليات الانعجاب وما يتعلق بها من الأوراق ، وترفع تقريرها للمجلس لعرض في الأمر في مدة معينة من تاريخ إحالة المحاصر عليها .

(١) فالمسئولية المدنية يترتب عليها الحكم على الوزير بالتعويض المدني إذا أتى فعلا مضرًا بمصلحة أحد الأفراد أو الدولة طبقًا لقاعدة العامة « كل فعل يترتب عليه ضرر للغير يوجب ملزمة فاعله بتعويض الضرر » . وفي مراسيم قانون الميزانية سنويًا على أن كل وزير يتجاوز الأعمدات المقررة في الميزانية يلزم بالتعويض من ماله الخاص، ولكن هذا النص لم يطبق، فإذا لم يوافق البرلمان على تجاوز الوزير للأعمدات المقررة لورارته أكتفى بإسقاطه.

(٢) أما المسئولية الجنائية فيترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية عنه في شخصه أو حرمة أو ماله، كالسجن والحبس والغرامة مثلاً، إذا ارتكب الوزير في تأدية وظيفته «^(١) جريمة من الجرائم التي ينص عليها قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء (الرشوة ، التلاعب بالأموال الأميرية ، الاتجار بالسلطة والنفوذ وهي جرائم عادية ، الخيانة العظمى ، مخالفة الدستور وقوانين البلاد الخ . وهي جرائم سياسية) . ومسئولية الوزراء جنائبًا مقررة في المراسيم المختلفة البرلمانية وغير البرلمانية وأن اختلفت البلاد في طريقة تنظيمها . فقد تكون المحاكمة أمام المحاكم العادية بناء على اتهام النيابة العسومية (أو ما يماثلها) . أو يقوم بالاتهام مجلس النواب نفسه، وهو العال . وحينئذ أما أن تكون المحاكمة أمام مجلس الشيوخ أو لمجلس الاعلى كما هو الحال في فرنسا ^(٢) وانجلترا (طريقة الـ *Impeachment*) ، أو أمام اكبر هيئة قضائية

(١) أما الجرائم التي يرتكبها الوزراء في غير تأدية وظائفهم فيعاقبون عليها كسائر الأفراد أمام المحاكم العادية .

(٢) اختصاص مجلس الشيوخ في فرنسا بمحاكمة الوزراء عما يرتكبه من الجرائم في تأدية وظائفهم واتهامهم بواسطة مجلس النواب أخيراً . فللمجلس النواب الفرنسي إذا أراد أن يحيل الوزراء الذين يتهمهم على مجلس الشيوخ أو بترك المسألة في يد النيابة والقضاء العادى إذا كانت الجريمة الموجهة للوزير من الجرائم العادية المخصوص عليها في قانون العقوبات . وقد أستعمل مجلس النواب الفرنسي سلطته في اتهام الوزراء أمام مجلس الشيوخ أكثر من مرة هي سنة ١٩١٨ حيث الحرب العظمى اتهم وزير الداخلية المسو (Malvy) بامشاء أسرار الدفاع الوطنى (وهي جريمة سياسية) وحكم عليه مجلس الشيوخ في ٦ أبريل سنة ١٩١٨ وفي ٢٥ مارس سنة ١٩٣١ أحال مجلس النواب الوزير (Raoul Peret) على مجلس الشيوخ لمحاكمة تهمة الاتجار بصفوده (وهي جريمة عادية) ولكنه برى .

علياً في الدولة (بلجيكا ، سويسرا) ، أو أمام محكمة خاصة مكونة من قضاة ومن برلمانيين كما هو الحال في مصر .

وكانت المحاكمة الجنائية ذات أهمية كبرى ، في عهد التراع بين الملك والهيئة البائية وقبل تقرير مسؤولية الوزراء سياسياً ، لحل مستشاري الملك على الموضوع البرلمان واحترام قوانين البلاد ودستورها . أما إذا استقر النظام البرلماني وأصبح محترماً من الجميع وتوطدت الرقابة البرلمانية أغنت المسؤولية السياسية في معظم الأحوال عن المسؤولية الجنائية (إلا إذا كان الفعل الذي أرتكبه الوزير جريمة عادية منصوص عليها في قانون العقوبات كالأختلاس أو الرشوة) . فتمتد قرن ونصف لم يستعمل البرلمان الإنكليزي سلاح الاتهام والمحاكمة الجنائية إلا مرتين ، الأولى في قضية وارن هستنجز سنة ١٧٨٨ والثانية والأخيرة ضد لورد ملليل سنة ١٨٠٥ . أما الدول التي لا يزال فيها النظام البرلماني مزعزعاً فقد ترى من اللادرم تطعيم مسؤولية الوزراء جانباً تنظيمياً دقيقاً ، والنص على الخصوص على محاكمة كل وزير يعتدى على الدستور أو يعطله حتى يكون ذلك رادعاً لمن نول إليه نفسه أرتكاب ذلك . ونكلم الدستور المصري (دستور سنة ١٩٢٣) عن مسؤولية الوزراء الجنائية في المواد ٦٦ - ٧٢ بعد أن قرر مسئوليتهم السياسية في المواد ٦١ و ٦٥ . فذكرت المادة ٦٦ أن « لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم ، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء » . وحيث يصيب مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام « مجلس الأحكام المخصوص » الذي له وحده حق محاكمتهم عن هذه الجرائم ^(١) . ويؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا (النقض والأيرام) رئيساً ومن ستة عشر عضواً ، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يمينون

(١) المادة ٦٦ دستور التي تعطى لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم . وللمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمتهم عن تلك الجرائم ، أما تحلق أمثاراتاً قضائية للوزراء . فجميع الجرائم التي تقع من الوزير في تأدية وظائفه ، السياسية منها والعادية . جريمة الخيانة العظمى كجرائم أختلاس الأموال الأميرية أو الرشوة أو سوء استعمال السلطة ، لا تختص بها المحاكم العادية بل « مجلس الأحكام المخصوص » السابق الذكر بناء على اتهام مجلس النواب .

بالقرعة ، وثانية من قضاة تلك المحكمة المصريين مترتبة الأقدمية ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها ثم من قضاتها مترتبة الأقدمية كذلك (مادة ٦٧ دستور) . وتصدر الأحكام بالمقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتاً (مادة ٦٩) . وذكر الدستور (مادة ٧٠) أنه إلى حين صدور قانون خاص بالأحكام (لم يصدر هذا القانون للآن) ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفس طريقة السير في محاكمة الوزراء . ونص على أن الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفضى مجلس الأحكام المخصوص في أمره ، ولا يجمع استعاذه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكته (مادة ٧١) . وعلى أنه لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب (مادة ٧٢) . وأخيراً قرر الدستور أن على مجلس الأحكام المخصوص أن يطبق قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التي لم تتناولها قانون العقوبات ، ولكن هذا الشرط من المادة لم ينفذ للآن . وقد حاولت وزارة المحاسن باشا الثانية (سنة ١٩٣٠) إصدار هذا القانون الخاص بمحاكمة الوزراء فوضت مشروعاً كاملاً أرقت به مذكرة أيضاً جاء فيها : . . ولما كان الوزراء مسئولين على شئون الدولة ويملكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يفرى ذلك بعضهم بالبحث بحقوق الأمة وسلطانها ولأضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين لذلك كان لا بد لحاية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسئولياتهم الخاصة عن هذه الأفعال . فنص الدستور في المادة ٦٨ على أن تبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التي لم تتناولها قانون العقوبات . ولم يشأ أن يترك تحديد هذا وتقرير العقاب عليها إلى الهيئة التي تتولي محاكمتهم كما جرى عليه بعض الدساتير (فرنسا مثلاً) . وإذا كان لابد من وضع القانون الذي يشير إليه الدستور يجب عند تحديد هذه الأحوال الاكتفاء منها بما يحد ارتكابه عدواناً على سيادة الأمة وسلطانها أو ضاراً بمصلحة عامة حكومية وأن يترك ما دون ذلك للمسؤولين السياسية والمدنية يؤخذ بهما الوزراء على حسب الأحوال

وهذه هي الغاية التي رأت الحكومة أن تحققها بوضع مشروع القانون المرافق لهذه المذكرة .

ونص مشروع القانون مادة أولى على جريمتين وزاريتين حديدين : الخيانة العظمى والمدر ، وتناولت المادتان الثانية والثالثة من المشروع الأفعال التي تدخل تحت كل منهما ، وقد لوحظ في ذلك أن يوضع تحت كلمة واحدة الأفعال المتشابهة على اعتبار أنها صور مختلفة لجريمة واحدة . وشملت حرية الخيانة العظمى أشد صور الاعتداء على نظام الحكم القائم أما قلب الدستور أو شكل الحكومة أو نظام توارث العرش أو تنقيح الدستور بالمخالفة لأحكامه أو تغيير الطريقة التي نص عليها فيه أو إصدار قوانين لم يقرها البرلمان أو تأجيل انعقاد البرلمان تأجيلا عبر دستوري أو الامتناع عن دعوة البرلمان في الأحوال التي تجب فيها دعوته إلخ ، وسوى المشروع في الأحرام والعقاب بين من يباشر الاعتداء على الدستور من الوزراء وبين الوزراء أو الوزارة التي تنقل السلطة على أساس هذا الاعتداء ^(١) . أما جريمة المدر فتناولت أفعالا أطلقت عليها هذه التسمية لما لها من أثر يتصل الضرر فيه بالمال سواء كان خاصا بأموال الدولة أو أموال الأفراد .

وحددت المادة الرابعة من المشروع العقوبات فجملت عقوبة حرية الخيانة العظمى الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو السجن مع غرامة في كل الأحوال لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه ، وحملت عقوبة المدر السجن أو الحبس مع عرامة في الحالتين لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تزيد على ٥٠٠٠ جنيه .

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون محاكمة الوزراء (١٩٣٠) : « وما يجب ملاحظته أنه لا يكفى في حماية الدستور أن يقتصر العقاب على من يباشر الاعتداء عليه من الوزراء فقد يكون من أثر هذا الاعتداء إنشاء نظام في الحكم يخالف للدستور كما قد يكون من أثر ذلك قيام حالة مخالفة كالحالة التي يكون فيها المجلس محلا أو مؤجلا إلى ما بعد المواعيد التي يجبرها الدستور . ولا شك أن الوزراء الذين يباشرون ولاية الحكم على أساس هذا النظام أو مع استمرار هذه الحالة حكمهم بالنسبة للجريمة حكم الوزراء الذين ارتكبوها بالفعل . »

ولكن الوزارة النحاسية الثانية استقلت قبل ان يتم لها تحويل هذا المشروع إلى قانون . وجاءت وزارة صدق باشا وألغت دستور سنة ١٩٢٣ واستصدرت دستور ١٩٣٠ ولم تر مبرراً للإشارة فيه ان قانوناً سيصدر بتحديد احوال المسؤولية الجنائية للوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات . فان تطور الانظمة البرلمانية - على حد قولها - أحل المسؤولية السياسية محل المسؤولية الجنائية ولم يعد لهذه ذكر وتطبيق في هذا العصر^(١) .

وعلى كل فان صبح الآن تطبيق المواد ٦٦-٧٢ من الدستور فيما يتعلق بالجرائم التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم مما نص عليه في قانون العقوبات ومحاكمهم عليها ، فإنه يستحيل قانوناً الآن مواضعهم جنائياً على مخالفتهم السياسية ، كتعطيل الدستور أو تأجيل البرلمان أو حله خلافاً لأحكام الدستور إلى غير ذلك مما قصته مواد مشروع قانون محاكمة الوزراء . لعدم وجود نص عندما وحق يصدر القانون المذكور . وما هو «الوفد» يتولى الحكم للمرة الرابعة في ظل دستور سنة ١٩٢٣ المعد قبل ستعمل الوزارة النحاسية القائمة على بحث مشروع قانون محاكمة الوزراء الذي وضعته الوزارة النحاسية الثانية سنة ١٩٣٠ ؟ أم ترى الوزارة أن الطام السياسي البرلماني قد استقر عندنا فلا داعي إلى ذلك ؟^(٢)

(٣) أما المسؤولية السياسية فهي أخف وطأة من المسؤولية الجنائية إذ لا يترتب

(١) أظن المذكورة الإصحاحية لدستور وقانون انتخاب ١٩٣٠ . جاء فيها أيضاً : « وأذا قدر بالرغم مما تقدم أن هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فيدنى إلا تكون العقوبة غير سبائية ولا تتمدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرماً مؤقتاً أو دائماً . وذلك لللائمة بين العقوبة والجرم الذي هو بطبيعته عمل سياسي والمقصود بها بالحقوق الوطنية حق الانتخاب وتولى الوظائف العامة والتحقيل بالرتب والنياشين » (أظر مادة ٦٩ دستور ١٩٣٠) .

(٢) حينما تولت الوزارة النحاسية الثالثة الحكم في ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أشارت بعض الجرائد إلى عزم الوزارة على بحث مشروع قانون محاكمة الوزراء من جديد لكي لم يتم شيء للآن . وقد أشارت بعض الجرائد من جديد إلى هذا المشروع بعد تأليف الوزارة النحاسية الرابعة في ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ .

عليها إلا استقالة الوزير أو الوزارة إذا قرر البرلمان عدم الثقة به أو بها ، فجاء المسؤولية السياسية سياسى محض : ترك الكراسى الوزارية والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان . مادة ٦٥ دستور مصرى « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وحسب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وحسب عليه اعتزال الوزارة » .

التضامن فى المسؤولية السياسية : المسؤولية الجبائية بطبيعتها شخصية لأنه لا يجوز عقلاً وعدلاً أنهام ومحاكمة جميع أعضاء الوزارة بناء على تصرف أحد أو بعض أفرادها ، فالوزير لا يسأل جنائياً إلا عن الأعمال التى ارتكبها شخصياً كفاعل أصلى أو شريك . ولكن الحال بخلاف ذلك بالنسبة للمسئولية السياسية فلا شئ يمنع من اعتبار الوزارة بأمرها مسئولة سياسياً عن تصرفات بعض أفرادها أو رئيسها على الخصوص ، إذ الجزء الوحيد لمسئولية الوزراء سياسياً بالتضامن هو استقالة الوزارة بأجمعها . ظهر هذا التضامن الوزارى فى انكسار سنة ١٧٨٢ حينما استقالستوزارة لورد نورث كلها لا رئيسها الفعلى فقط كما حصل سنة ١٧٤١^(١) . وجميع الدساتير البرلمانية الحديثة تفترض أو تنص صراحة على مسئولية الوزراء بالتضامن بمحاسب مسئولية كل وزير على حدة كما هو ظاهر من نص المادة ٦٥ دستور مصرى وخصوصاً مادة ٦١ : « الوزراء مسئولون متضامون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » . ورئيس الوزارة هو الذى يعرض عادة على البرلمان مسألة الثقة بالوزارة كلها ويتكلم باسمها ، والمتبع انه إذا خذل واستقال تبعه بقية أفرادها . ولكن قد يخرج وزير أو أكثر من الوزارة بناء على سحب البرلمان الثقة منه دون أن يترتب على ذلك استقالة الوزارة كلها اذا كان الامر متعلقاً بأعمال ودارته خاصة لا بالسياسة العامة للوزارة . وعبارة « السياسة العامة » عبارة مرنة تختلف

(١) ومع ذلك طلت فكرة المسئولية الفردية سائدة فى بعض الأدهان حتى أوائل القرن التاسع عشر هى سنة ١٨٠٦ مثلاً صرح لورد Temple أن الوزارة ليست مسئولة كوزارة ولكن الوزراء مسئولون فردياً عن أعمالهم . لكن هذا يتعارض مع الواقع ومع استقالة وزارة لورد نورث كلها سنة ١٧٨٢ كما رأينا

باختلاف الظروف وخطة كل وزارة والأمر متروك في النهاية لرئيس الوزراء (١) فإذا وجد أن ما أُوخذ عليه أحد وزرائه يمس هذه السيادة العامة وجب عليه طرح مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان تضاماً مع الوزير المذكور .

ب - الوزارة أما أنه نكوه مسئولاً أمام مجلس النواب ومعه (إنجلترا . مصر) أو أمام كل من المجلسين (فرنسا . بلجيكا) . رأينا أن اقتراح مجلس اللوردات في إنجلترا على عدم الثقة بالوزارة لا يؤثر مطلقاً في مركزها فهي لا تسأل إلا أمام مجلس العموم لأنه وحده الذي يمثل الناخبين . ومجلس اللوردات وراثي لا يحل فإذا كان له حق إسقاط الوزارة مع أن الوزارة لا تستطيع حله لأدى به ذلك إلى النصف في استعمال حقه . ومن الصواب ألا يكون للمجلس الأخير قابل للحل الحق في إسقاط الوزارة حفظاً لتوازن بين السلطين (هذا التوازن غير موجود في فرنسا فمجلس الشيوخ هناك لا يحل ومع ذلك فهو يسقط الوزارات كما سنرى) .

أما في مصر فدستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) صريح في أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب وحده . مادة ٦١ دستور سنة ١٩٢٣ « الوزراء مسئولون لدى مجلس النواب . » ، مادة ٦٥ « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . » والحل على خلاف ذلك في بلجيكا وفرنسا فلم ينص الدستور البلجيكي صراحة - كما فعل دستورنا المصري - على مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب وحده بل أكتفى بالإشارة إلى هذه المسئولية السياسية إجمالاً بقوله في المادة ٨٩ « لن يحل أمر الملك الشفوي أو المكتوب وزيراً من المسئولية بحال من الأحوال » . فغير أن

(١) في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ استقال السير صمويل هور وزير الخارجية البريطاني طراً لعدم موافقة الرأي العام على سياسته خصوصاً فيما يتعلق بالزاع الإيطالي الحبشي ولم يترتب على استقالته استقالة وزارة المستر طينين كلها بل ظلت في مركزها وحل الكنت انطوني ايدين محل الوزير المستقيل .

تفاصيل ذلك أصبحت مكفولة بتقاليد هذه البلاد الدستورية منذ سنة ١٨٣١، ونظراً لتساوى مجلسي الشيوخ والنواب في بلجيكا نفوذاً وحقوقاً، وإمكان حل كل من المجلسين (مادة ٧١ دستور بلجيكا) للملك الحق في حل المجلسين معاً أو أحدهما (قطع) فقد اعترف الكتاب لمجلسي النواب والشيوخ على السواء بحق الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة وإسقاطها^(١)، واستعمل مجلس الشيوخ البلجيكي فعلاً هذا الحق منذ البداية، ففي سنة ١٨٤١ استقالت الوزارة القائمة حينذاك بالرغم من تأييد مجلس النواب لها لأن مجلس الشيوخ لامها وأنتقد سياستها. ولكن نظراً لرزاة مجلس الشيوخ بحكم تكوينه ومن أعضائه فهو لا يسرف في إسقاط الوزارات وقد فالحظر على حياة الوزارة هناك إنما يأتي غالباً من ناحية مجلس النواب.

أما مسئولية الوزارة سياسياً أمام مجلس الشيوخ الفرنسي فكانت موضع خلاف انتهى الآن. النص الدستوري (مادة ٦ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستوري) صريح في أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين. « الوزراء^(٢) مسئولون بالتضامن أمام المجلسين *Les Chambres* عن السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسئول شخصياً عن أعماله ». ولكن بعض الكتاب لا يميز هذا النص أهمية كبرى لأن كلمة *Les Chambres* (المجمع) وردت أيضاً في دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ ومع ذلك كان من المقرر حينذاك أن المسئولية الوزارية لا توجد إلا أمام مجلس النواب وحده. ومع كل فللناقشة الآن عديمة الفائدة بعد أن أثبت مجلس الشيوخ عملياً أن في استطاعت أسقاط كل وزارة تقدر تحسه^(٣) وأسقط بالفعل عدة وزارات مبتدئاً بوزارة اليسير تيرار في سنة ١٨٩٠، وكانت السابعة الحاسمة في الموضوع استقالة

(1) Voir, Redslob, Le Régime Parlementaire p. 117, et Orban Le Droit Const. de la Belgique, p. 805.

(2) "Les ministres sont solidairement responsables devant **Les Chambres** etc."

(٣) يرى العلامة اسمين مع ذلك أنه يجب التفرقة بين « القدرة الفعلية، و « الحق، فاستطاعة مجلس الشيوخ عملياً إسقاط الوزراء (بامتناعه مثلاً عن المواظبة على الميزانية) ليس معناه أن لهذا المجلس الحق دستورياً في إسقاط الوزارات وتقرير مسئوليتها السياسية أمامه

وزارة المسيوليون يودجوا L. Bourgeois سنة ١٨٩٦ . حاولت الوزارة المذكورة البقاء في الحكم بالرغم من اقتراح مجلس الشيوخ على عدم الثقة بها ، وصرح رئيسها في جلسة ٢٠ فبراير سنة ١٨٩٦ بمجلس النواب أنه طالما أن الوزراء حاثرون لثقة مجلس النواب فسيظلون في مراكزهم ، فاحتج مجلس الشيوخ في اليوم التالي على هذا التصريح وجاء في قرار احتجاجه الذي وافق عليه المجلس بأغلبية ١٨٩ صوتاً ضد ٦٠ الوزارة تريد أن تحكم بدون مجلس الشيوخ وتدعي أن المسؤولية الوزارية لا توجد أمام هذا المجلس . أننا نحتج من جهتنا على هذا الاعتداء على نصوص الدستور الواضحة ونؤكد من جديد حقنا في رقابة الحكومة ومسئولية الوزراء أمام كل من المجلسين . في استطاعتنا أن نجيب على عمل الوزارة وأقوالها بالأمتاع الكلي عن التعامل معها ولكننا لا نود الألتحاء إلى هذه الطريقة محافظة على الحياة التشريعية في الدولة . وبفصل الرأي العام بين وزارة لم تقال بأثارة هذه الأزمة الدستورية الخطيرة و بين مجلسنا الذي لا يرغب في استفحالها حفظاً للمصلحة العامة ولو أن الحق والقانون معنا ^(١) . وفي ٣١ مارس سنة ١٨٩٦ عاد الخلاف بين الوزارة ومجلس الشيوخ الى الظهور بخصوص سياسة الوزارة الخارجية واقترح المجلس بأغلبية ١٥٣ صوتاً ضد ٨٥ على عدم الثقة بالوزارة فلم تستقل . وأخيراً لجأ المجلس إلى سلاح خطر لحملها على الاستقالة وهو رفض الاعتمادات . ففي ٢١ أبريل رفض مجلس الشيوخ الموافقة على اعتمادات ضرورية استلزمها حملة مدغشقر الحربية مقررأ أنه لا يستطيع منح هذه الاعتمادات للوزارة القائمة ، وأنه سيؤجل موافقته حتى تأتي أمامه وزارة دستورية حائزة على ثقة المجلسين . . آراء هذا الموقف الحرج لم تجد الوزارة بدا من الاستقالة بعد أن صرح رئيسها في مجلس النواب أنه لم يتخل عن الحكم إلا بدافع الوطنية لانسلياً بوجهة نظر مجلس الشيوخ ، وأنه لا زال مصراً على أن لمجلس النواب وحده الحق في إبقاء الوزارة أو حملها على الاستقالة . وبالرغم من هذه التصريحات النظرية فان الوزارة لم تقدم استقالتها في الواقع إلا لأنها أمام مجلس

(١) Esmein, Eléments de dr. Const, Tome II, p. 274 (8e Edition)

الشيوخ. ومن ذلك الوقت لم تنازع الوزارات الفرنسية المختلفة في تقرير مسئوليتها أمام المجلسين على السواء. وتركزت عدة وزارات الحكم بناء على ارادة مجلس الشيوخ دون أن تناقشه حقه في أسقاطها: وزارة الميسوريان في ١٨ مارس سنة ١٩١٣، وزارة الميسو أدوارد هرو ١١ أبريل سنة ١٩٢٥، وزارة الميسو قاردو ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٠، وزارة الميسو لاغال ١٦ فبراير سنة ١٩٣٢^(١)، وزارة الميسو ليون بلوم ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧^(٢). يلاحظ مع ذلك أن مجلس الشيوخ لم يسرف في أسقاط الوزارات كمجلس النواب. تألفت في فرنسا منذ ١٨٧٥ للآن أكثر من ٩٠ وزارة لم يسقط مجلس الشيوخ منها إلا ٧ فقط. ولكن مجلس الشيوخ الفرنسي غير قابل للحل، قدرته على أسقاط الوزارة دون أن يكون لها حق حله يتعارض مع توازن السلطتين في النظام البرلماني الصحيح. وعلى العموم تقرير المسئولية الوزارية أمام كل من المجلسين يزيد في عدم ثبات الوزارات وتقلعها وهو مرض تشكو منه كثير من الدول البرلمانية.

ج- عدم ثبات الوزارات فلم يلازمال من العيوب الظاهرة في الدول البرلمانية عبارة الرسائل الحديدية بمطرح ذلك: الوزارة البرلمانية لا تبقى إلا إذا كانت حائزة على ثقة أغلبية البرلمان أو مجلس النواب فإذا كانت حالة الأحزاب في البرلمان أو في مجلس النواب لا تسمح بتكوين أغلبية ثالثة ظل مركز الوزارة مزعزعا وتعرضت لخطر لأقل الأسباب كما هو الحال في فرنسا وفي إيطاليا قبل قيام النظام

(١) Barthélemy et Dues, Traité, 1933, P. 708-711.

(٢) قدمت وزارة الميسو ليون بلوم للبرلمان مشروع قانون يطلب سلطات استثنائية (pleins pouvoirs) لأصلاح وحماية حالة البلاد المالية والمحاسبة على سعر الفرنك ولكن مجلس الشيوخ رفض بأغلبية كبيرة النص الذي قدمته الحكومة ووافق عليه مجلس النواب، وبالرغم من الجهود التي بذلت لأخذ الوزارة والتوفيق بين مجلس الشيوخ من جهة والحكومة ومجلس النواب من جهة أخرى، ظل مجلس الشيوخ متشبثاً بوجهة نظره بأغلبية ٩٩٨ صوتاً ضد ٨٢، فتمتدت الوزارة اجتماعاً قدمت على أثره استقالتها.

الفاشي . فيبلغ متوسط عمر الوزارات الفرنسية ٨ أشهر تقريباً ^(١) وفي إيطاليا ، قبل النظام الفاشي ، كان من الأمور العادية أن تغير الوزارة مرة أو مرتين أو ثلاث في السنة تبعاً لآهواء مجلس النواب . وهذا يؤثر في هبة الحكومة ولا يمكن الوزراء من التفرغ لشئونهم وتفيذ برامجهم فلا يكاد الوزير يقف على أعمال وزارته ويغيبها حتى يترك الحكم لغيره لاستقالة الوزارة التي هو عضو فيها أما لاختلافها مع البرلمان ، أو لتفكك الأغلبية التي تستند إليها . وقد فكر بعضهم ^(٢) في العلاج واقترح أن لا يختار الوزير من بين أعضاء المجالس النيابية لبحول دون طمع الطامعين من أعضاء البرلمان في أسقاط الوزارة لبحلوا محلها . ولكن هذا الاقتراح يتنافى مع قاعدة من أهم قواعد النظام البرلماني وهي أن الوزراء هم في الوقت نفسه رؤساء الأغلبية البرلمانية ولا يصلوا إلى الوزارة عادة إلا عن طريق الفوز في الانتخابات والبرلمان .

أما الدساتير الحديثة فقد انتهجت في علاج عدم الاستقرار الوزاري طريقة أخرى . فحددت أغلبية ممتازة للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة ، وأحاطت الاقتراع بعدم الثقة ببعض الأحرار والصيانات المفيدة من أجل الأضرار والتسرع في هذا النوع من الاقتراع الذي لا يجمل أحد أثره وخطره في الشؤون العامة . وتتلخص هذه القيود : أولاً - في وجوب أن يطلب الاقتراع بعدم الثقة عدد محصوص من الأعضاء مقدماً بالكتابة ١٠٠ أو ٥٠ أو ٣٠ مثلاً . وثانياً - أن يمضي زمن ولو قصير بين تقديم الطلب والجلسة المحددة لمناقشته ، أو بين المناقشة في موضوع الاقتراع وبين الاقتراع نفسه ، وذلك لكي يكون الاضطراب الذي يحدثه مثل تلك المناقشة عادة قد هدأ وزال . فيص دستور تشيكوسلوفاكيا مثلاً أن طلب الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة

(١) يحذف من عدم ثبات الوزارات الفرنسية ثبات أشخاص الوزراء فكثيراً ما يدخل بعض أعضاء الوزارة المستقيلة في تكوين الوزارة الجديدة . فالسيو أرستيد بريان مثلاً دخل في تأليف ٢٤ وزارة ورأس الوزارة ١١ مرة وظل وزيراً للخارجية ٨ سنوات متوالية (إلى أكتوبر سنة ١٩٣١) تغيرت في أثنائها الوزارة عدة مرات .

(2) Charles Benoist, La Réforme Parlementaire, 1902.

يجب أن يكون ممضيا من ١٠٠ نائب على الأقل وأن يحال على لجنة برلمانية خاصة لتقديم تقرير عنه في ظرف ثمانية أيام على الأكثر. ولا يمكن الاقتراع عليه في المجلس الا بحضور الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء بالأغلبية المطلقة للأصوات وبالمبادرة عليهم باسمائهم (مواد ٧٦ ، ٧٥ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠). ونجد مثل هذه النصوص في دساتير أخرى كالليونان (دستور سنة ١٩٢٧ مادة ٨٨) ، وأسبانيا دستور سنة ١٩٣١ ، ومصر دستور سنة ١٩٣٠ ^(١) . إذ خلافا لدستور سنة ١٩٢٣ الحالي أشرط دستور صدقي باشا (١٩٣٠) شروطا ، ووضع قيودا أحرانية عديدة ، للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة .

دستور سنة ١٩٣٠ والاقتراع على عدم الثقة بالوزارة : نصت المادة ٦٦ دستور سنة ١٩٣٠ أنه « لا مكان للظرف في طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضميا يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل (١٠٠ في تشيكوسلوفاكيا ، ٥٠ في اسبانيا ، ٢٠ في دستور اليونان لسنة ١٩٢٧) وأن تبين فيه الشئون التي ستجرى فيها المناقشة يانا واضحا . ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ^(٢) ، ولا أن تؤخذ الآراء عنه لابتد يومين على الأقل من تمام المناقشة فيه (حتى تكون النفوس قد هدأت) . ويجب على أي حال أن يصدر بشأنه قرار في ميعاد لا يتجاوز ١٤ يوما من يوم تقديمه - ويجوز قصر المواعيد المتقدم ذكرها بناء على طلب الوزراء المختصين أو عواقبتهم - ويجرى الاقتراع على مسألة الثقة بطريق المبادرة على الأعضاء باسمائهم » . ولم يكتف دستور سنة ١٩٣٠ بذلك بل اشترط أغلبية معنزة للأقتراع على عدم الثقة وهي الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس النواب لا أغلبية الحاضرين أو المصوتين فقط . مادة ٦٥ دستور

(١) Voir W. Raulet, La Responsabilité Politique des Ministres.

مجلة القانون والاقتصاد الممثلة الثالثة عدد ٧ سنة ١٩٣٣ .

(٢) في اليونان (دستور ١٩٢٧) يكفي يومان . وخمسة ، في دستور اسبانيا (١٩٣١) وثمانية أيام على الأكثر . في دستور تشيكوسلوفاكيا .

سنة ١٩٣٠ « إذا قرر مجلس النواب بأغلبية المطلقة لعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فإذا كان القرار خامساً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » فإذا لم تتوفر هذه الأغلبية الممتازة لا تكون الوزارة ملزمة بالاستقالة دستورياً .

دستور سنة ١٩٢٣ لا يشترط أغلبية خاصة لإسقاط الوزارة لكن للوزراء طلب تأجيل المناقشة لمدة ٨ أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم : ترك الدستور الحالي أمر الغالبية التي تقرر عدم الثقة بالوزارة إلى القاعدة العامة فيكفي ، نظرياً على الأقل ، بالتطبيق للمادتين ٩٩ و ١٠٠ من الدستور لإسقاط الوزراء ربع عدد الأعضاء زائداً واحداً . لأنه بحسب المادة ٩٩ يكفي لصحة اجتماع مجلس النواب (أو الشيوخ) حضور أغلبية الأعضاء ، وبحسب المادة ١٠٠ تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين . فإذا حضر جلسة الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة نصف الأعضاء زائداً واحداً ، واقتنع على عدم الثقة أكثر من نصف الحاضرين ولو بواحد ، كان القرار صحيحاً . ولكن نظراً لما هو مشاهد في جميع البلاد من حرص الأعضاء على حضور الجلسات التي يجري فيها الاقتراع بالثقة يندر أن تسقط الوزارة بهذا العدد الضئيل من الأصوات ، اللهم إلا إذا حصل ذلك الانزعاج فجأة في جلسة عادية شكل مواورة سياسية من خصوم الوزارة .

وقد أخطأ الدستور الحالي لهذا الأمر فقرر في المادة ١٠١ أنه « يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم » . وهذه المدة غير مدة الثمانية أيام التي نصت عليها المادة ١٠٧ دستور في حالة الاستجواب « لا تجري المناقشة في استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . فإذا كان الاقتراع على عدم الثقة نتيجة المناقشة في استجواب يمكن للوزارة أن تستفيد من المدة ٨ أيام على الأقل قبل المناقشة في الاستجواب (مادة ١٠٧) و ٨ أيام أخرى بعد ائصال المناقشة وقبل إمكان الاقتراع على عدم الثقة بها (مادة ١٠١) . أما إذا كان الاقتراع على عدم الثقة مقدماً بصفة أصلية مستغلاً عن كل استجواب فالوزارة لا تستفيد إلا

من اثنتي عشرة أيام المصوص عنها في المادة ١٠١ فقط، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك، وفي هذه الضمانات الكفافية بدون حاجة للقيود الإجرائية الأخرى والأغلبية المتارة التي نص عليها دستور سنة ١٩٣٠ اقتباساً من بعض الدساتير الحديثة. لا سيما وإن في يد الوزارة سلاحاً آخر للدفاع عن نفسها وهو حق الحل. فلما أن تلجأ إلى الملك وتستصدر منه مرسوماً بحل مجلس النواب، اد الملك طبقاً للمادة ٣٨ دستور حق حل المجلس المذكور. وحق الحل ممنوح للسلطة التنفيذية في جميع الدساتير البرلمانية.

د- من حق الحل غير ضمانة لمرم مساهمة البرلمان لسلطته في إسقاط الوزارة؛ يمكننا تعريف حق الحل بأنه حق السلطة التنفيذية في فض البرلمان أو أحد المجلسين قبل انتهاء الفصل التشريعي ودعوة الأمة (الناخبين) لانتخاب مجلس نيابي جديد^(١). وقد يلجأ إلى حل البرلمان وحل انتخابات جديدة في ظروف مختلفة أهمها: (١) إذا تعذر تكوين أغلبية برلمانية ثابتة فيحل البرلمان لتقام أو مجلس النواب عملي أن تسفر الانتخابات الجديدة عن هذه الأغلبية. (٢) إذا اشتد الخلاف بين مجلسي البرلمان فيلجأ لحلم ما مما أو حل مجلس النواب (بحسب ما ينص عليه الدستور) لمعرفة أيهما يمثل رأي أغلبية الناخبين. (٣) لوقوف على رأي الأمة في مسألة هامة، ويقوم الحل في هذه الحالة مقام الاستفتاء (Referendum) (راجع ما قلناه عن النظام نصف النيابي والنظام نصف المباشر).

٤) إذا اعتقد رئيس السلطة أن الوزارة القائمة والبرلمان الذي يؤيدها أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الناخبين فله أقالة الوزارة وحل البرلمان لأجراء انتخابات جديدة (أنظر الحل الرئيسي أو الملكي).

(١) راعياً في هذا التعريف الغالب وهو أن حق الحل يعطى عادة لرئيس السلطة التنفيذية ليستعمله بواسطة وزرائه (أظرفياً يأتي الحل الوزارى والحل الرئيسي) ولكن قد يكون للناخبين الحق في الاقتراع على حل المجلس النيابي وهذا هو الحل الشعبي dissolution populaire (راجع ما تقدم عن الحكومة نصف المباشرة). وقد يكون للمجلس الحق في حل نفسه نفسه ويمكن تسمية هذا النوع بالحل الذاتي.

(•) إذا اختلف البرلمان في الرأي مع الوزارة وأراد إسقاطها فلها أن تلجأ إلى رئيس الدولة وتطلب منه حل المجلس الذي يناوئها . وهذا هو أكثر اغراض الحل شيوعا . وإذا كان البرلمان أسقاط الوزارة ولم يكن لها حله ، ضاع التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فحق الحل ضروري لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية^(١) .

واحسن مثل على ذلك فرنسا فحق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب ثابت في الدستور الفرنسي الحالي (دستور سنة ١٨٧٥) ولكن اشترط لاحرائه الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، وعلاوة على ذلك فقد أصبح هذا الحق معطلا منذ سنة ١٨٧٧ حينما حل رئيس الجمهورية حينذاك ، المارشال مكMahon ، مجلس النواب حلا عده البعض مخالفاً للدستور Coup d'Etat . ومن ذلك التاريخ لم يجسر رؤساء الجمهوريات ولا الوزارات الفرنسية الالتجاء الى الحل . وقد ترتب على تعطيل حق الحل ازدياد نفوذ البرلمان وضمف

(١) يوجد الحل في بعض الدساتير غير البرلمانية كالمانيا قل دستور بيمر اذا كان للسلطة التنفيذية حق حل مجلس الريسنتاج مع أن دستور الامبراطورية الألمانية في ذلك الوقت لم يكن رمانيا كذلك صت المادة ٤٦ من دستور ١٤ يابرسنة ١٨٥١ الفرنسي على أن لرئيس الجمهورية حق حل المجلس التشريعي مع أن الدستور المذكور الذي وضعه لوى نابليون بونارت لم يأخذ بالطام البرلماني (الوزارة لم تكن مسئولة أمام المجلس) . ولحق الحل في هذه الدساتير صفة خاصة هو سلاح في يد رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية تستعمله لأختصاص السلطة التشريعية لأرادتها والحروب من رقائها . أما في النظام البرلماني فحق الحل هو المقابل الطبيعي للضرورة للمسئولية الوزارية . الوزارة البرلمانية مسئولة أمام البرلمان الذي له إسقاطها فوجب أن يكون في قدرتها حفظاً للتوازن بين السلطتين الدفاع عن نفسها بحل البرلمان وتحكيم الأمة في النزاع القائم بينها وبين المجلسين أو أحدهما .

قارن رد سلوب Le Régime Parlementaire ص ١١٧ .

"La dissolution est le contrepoint mathématique de la responsabilité gouvernementale. Si l'un des deux éléments vient de manquer, c'est la destruction de l'équilibre, c'est la négation du régime parlementaire"

مركز الوزارة ضمناً شكاً منه الجميع^(١) ولما تولى المرحوم السيّد دوبرج رئاسة الوزارة في فبراير سنة ١٩٣٤ عقب حوادث ٦٥ فبراير، وفضيحة ستافسكي حاول أحياء حق الحل من جديد وتحريره نوعاً ما من شرط موافقة مجلس الشيوخ، ولكنه أستقال في أكتوبر سنة ١٩٣٤ قبل أن يتم له تنقيح الدستور.

من الحل سطر ديموقراطي على شرط أنه يقيد بقيود معقولة لمنع التعسف في استعماله : - يرى البعض في منح السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب أعتناء لإرادة الأمة الممثلة في نوابها ولكنه في الواقع أحتكام إليها ودعوة موجهة إلى الناحين وإلى الأمة نفسها - مصدر السلطات - لتقول كلمتها في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان . فهو سلاح ديموقراطي لا شائبة فيه على شرط أن يقيد بقيود معقولة تمنع من التعسف في استعماله والخروج به عن القصد الذي وحد من أحله . وهذه القيود موجودة في جميع الدساتير البرلمانية . فبعد أن نص دستورنا المصري مثلاً (١٩٢٣) في المادة ٣٨ على أن « للملك حق حل مجلس النواب » قيدت المادتان ٨٨ و ٨٩ من الدستور هذا الحق بقيود على جانب عظيم من الأهمية : فأولا - ذكرت المادة ٨٨ أنه « إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر^(٢) ويعبرون عن ذلك بالفرنسية بقولهم "dissolution sur dissolution ne vaut"

(١) انظر على الخصوص كتاب السيّد Maurice Urdinaire (أحد وكلاء مجلس الشيوخ الفرنسي السابق) بعنوان "La Révision de la Constitution" (مارس سنة ١٩٣٤) ، وكتاب السيّد إدريه تارديو رئيس الوزارة الفرنسية السابق (مارس سنة ١٩٣٤) ، وكتاب السيّد إدريه تارديو رئيس الوزارة الفرنسية السابق "L'heure de la décision" (مارس سنة ١٩٣٤) . وقد دافع كل من هذين الكتائب الكبيرين عن ضرورة إطلاق يد السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب بدون أحد رأى مجلس الشيوخ مبدئ أهمية حق الحل في النظام البرلماني الصحيح وما ترتب على تعطيل استعماله في فرنسا من مساوئ ومسح لهذا النظام .

(٢) بناء على ذلك كان حل ذبور ناشا لمجلس النواب الذي أُنقذ في ٢٣ مارس سنة ١٩٣٥ محالاً للدستور لسبق حل المجلس في ديسمبر سنة ١٩٣٤ لمس العرص (لتكويه من أغلبية وفديه تقع سياسة لا يقرها الإنكليز) .

أى لا يجوز الحل على الحل . وثانياً - أضافت وحتمت المادة ٨٩ دستور مصرى أن «الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المدعوين (الناخبين) لأجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لأجتماع المجلس الجديد فى المشرة الأيام التالية لتمام الانتخابات » حتى لا تبقى الحياة النيابية معطلة مدة طويلة ولكن لا تلجأ الحكومة الى الحل كهرب من رقابة البرلمان (١) .

ومعلوم أن الملك « لا يتولى سلطته الا بواسطة وزارته » هو فى الغالب لا يلجأ لحل البناء على طلب ومشورة الوزارة القائمة (وهذا هو الحل الوزارى) . ولكن قد تخطر فكرة الحل فى ذهن الملك نفسه أذا ما رأى أن كلا من الوزارة والبرلمان لا يمثلان الأمة ، وحينئذله أن يعزل الوزارة القائمة ويدعو لتأليف وزارة أخرى تقوم بحل المجلس أو البرلمان وحمل انتخابات عامة . ويطلقون على الحل فى هذه الحالة اسم «الحل الرئيسى أو الملكى (dissolution présidentielle) ، لأن رئيس الدولة هو الذى فكر فيه وهو الذى ينفذه بواسطة الوزارة الجديدة التى كونها . ولكن يجب على أى حال أن يصى مرسوم الحل رئيس الوزارة الجديد حتى يتحمل مسئولية لأن «توبيات الملك فى شئون الدولة يجب لعادها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

ولما كان القصد من الحل - فى حالة النزاع بين الوزارة والبرلمان - هو الأخكام للأمة فلا داعى للالتجاء اليه أذا كان تأييد الأمة برلمانها واضح لا يحتاج الى دليل . وفى هذه الحالة واجب دستورياً على الوزارة أن تستقيل لأن تطلب حل المجلس ، وعلى رئيس الدولة الذى تطلب منه هذه الوزارة حل المجلس أن يرفض هذا الحل

(١) أما دستور سنة ١٩٣٠ فنكك يصر على ما يأتى مادة ٣٨ « للملك حق حل مجلس النواب على أنه لا يجوز حله أكثر من مرة لسبب واحد »

« أذا حل المجلس وجب أن تجري الانتخابات فى ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر (شهرين فقط فى دستور ١٩٢٣) من تاريخ الحل وأن يدعى المجلس الجديد للاجتماع فى ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر من ذلك التاريخ . وميعاد الانتخابات تحدد بالأمر الصادر بالحل أو بأمر لاحق » (تحدد بالأمر الصادر بالحل حتماً فى دستور سنة ١٩٢٣)

وبشكل وزارة جديدة حائرة على ثقة الاعلية البرلمانية المتفقة مع أغلبية الأمة (الناخبين) وملاحظ أن حق الحل أما أن يكون جائزاً بالنسبة للمجلسين أو لاحدهما (مجلس النواب) فقط ^(١) . في مصر كما هو الحال في فرنسا وانكلترا لا تملك السلطة التنفيذية الا حل مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر ، فمجلس الشيوخ في مصر كمجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس المورديات الانكليزي غير قابل للحل . مادة ٣٨ دستور مصري « الملك حق حل مجلس النواب (فقط) » لكن « إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٢٣) . أما الأمر الملكي الذي أمتصده محمد محمود باتا في ١٨ يوليو سنة ١٩٢٨ بحل كل من المجلسين وتعطيل الحياة النيابية البرلمانية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد فلم يكن كما هو ظاهر الا نورة على الدستور لا تطبيقاً له . وفي بعض الدساتير الاخرى للسلطة التنفيذية حق حل المجلسين لا مجلس النواب فقط . بلجيكا ، رومانيا ، تشيكوسلوفاكيا مثلاً . ومن الطبيعي والمقول أن يكون للسلطة التنفيذية في بلجيكا حل المجلسين معاً أو أحدهما فقط حسبما ترى لأن الوزارة هناك مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين (الشيوخ والنواب) فيجب تمكينها من الدفاع عن نفسها باستعمال حق الحل لإرادتهما . أما في رومانيا وتشيكوسلوفاكيا فالوزارة غير مسئولة سياسياً الا أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ، فنحها حق حل هذا الأخير مع عدم تقرير مسئوليتها أمامه يحمل هندسة النظام « برلماني هاتين الدولتين أقل انسجاماً وتناسقاً منه في دولة بلجيكا .

من السلطة التنفيذية في تأجيل انعقاد البرلمان : - اذا استحكم الخلاف

(١) الاصل أن حق الحل يقع المسئولية الوزارية فأذا كانت الوزارة مسئولة أمام المجلسين كان لها بصفتها الهيئة التي تستعمل حقوق رئيس الدولة الحق في حل كل منهما . وأن كانت مسئولة أمام مجلس النواب وحده فلا تملك ألا حل هذا الأخير ولكن هناك استثناءات هامة لهذه القاعدة كما سنرى . ففي فرنسا الوزارة مسئولة أمام مجلس الشيوخ ومع ذلك لا تملك السلطة التنفيذية حل هذا المجلس . وفي ملاذكرومانيا وتشيكوسلوفاكيا الوزارة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ بل أمام المجلس الأدنى فقط ومع كل أعطائها الدستور حق حل كل من المجلسين .

بين الوزارة والبرلمان في أمر من الأمور قد لا تلجأ الى الحل بل تكتفي بتأجيل انعقاد البرلمان حتى تهدأ الحواطر ويسود كل نائب الى دائرته ليقف بنفسه على رأي ناخبيه. وثارة ينفي التأجيل عن الحل، وأخرى يكون كإذار أو مقدمة له. في نوفمبر سنة ١٩٢٤ بعد حادثة قتل السردار المشثومة واستقالة وزاره سعد زغلول باشا أحلت وزارة زيور باشا التي خلفتها البرلمان لمدة شهر صدر في أناتها المرسوم بحل مجلس النواب. وتكرر ذلك عند تأليف وزارة محمد محمود باشا (١٩٢٨). وتنص المادة ٣٩ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « لملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلس ». ولما كان دور الانعقاد عندنا يدوم ستة شهور على الأقل (مادة ٩٦ دستور) فإن تأجيل البرلمان لمدة شهر يترتب عليه مد الدور لنفس المدة تكلة لمدة السنة شهور .

هـ - الوزارة في النظام البرلماني تتألف من زعماء الأغلبية البرلمانية وأعضائها مجموعهم بين المراكز الوزارية وعضوية البرلمان : هذه هي نتيجة طبيعية للمسئولية الوزارية السياسية ، لأنه لما كان من اللازم أن تكون الوزارة Cabinet في النظام البرلماني متفقة مع البرلمان في رأي ، حائزه على ثقة ، فلا يستطيع رئيس الدولة (ملكا كان او رئيسا لجمهورية) أن يختار وزراءه الا من الأشخاص المنتخبين بهذه الثقة . والطريقة العملية لتحقيق ذلك في الوقت الحاضر هي أن يكون اختيار الوزراء من الحزب الذي له الأغلبية في البرلمان ، وعلى الخصوص في المجلس الشعبي (مجلس النواب) . ومن الطبيعي أن يدعى لتأليف الوزارة زعماء الاغلبية البرلمانية أنفسهم ، وفي استطاعة البرلمان أو مجلس النواب أرغام رئيس الدولة على ذلك بأسقاطه كل وزارة أخرى تأتي امامه . فمسئولية الوزارة سياسيا تؤدي اذن الى تولي الحزب الذي له الأغلبية في البرلمان - لاسيا في مجلس النواب - الحكم ، وأعتلاء زعماء هذا الحزب كراسي الوزارة .

والغالب في النظام البرلماني أن يكون جميع الوزراء أو معظمهم أعضاء في البرلمان فهم يجمعون بين العضوية البرلمانية والوظائف الوزارية ^(١) وهذه القاعدة مطبقة بدقة (١) يلاحظ الفرق الكبير بين مركز الوزراء في النظام البرلماني ومركزهم في النظام

في انجلترا لجميع الوزراء هناك يجب أن يكونوا أعضاء في أحد المجلسين . لكن الى عهد قريب كان يتعمد على عضو مجلس السوم اذا عين وزيراً أن يتقدم من جديد للانتخابات في دائرته ، وعلاوا ذلك بأن الناخبين انفساً أنتخبوه لكي ينوب عنهم في البرلمان لا ليعتلى الوزارة ، وبذلك كان يتحمل الوزير الجديد مصاريف ومتاعب حملة انتخابية جديدة ، ولو أن التقاليد البرلمانية كانت تجعل إعادة انتخابه محققاً ، وقد اقترح أكثر من مرة الماء هذه القاعدة والنيت فعلاً بقانون ٤ يونيو سنة ١٩١٥ وأصبح عضو مجلس السوم الذي يدخل الوزارة يحتفظ بكرسيه في البرلمان بدون حاجة لإعادة انتخابه .

أما في فرنسا وبلجيكا ومصر وغيرها من الدول البرلمانية فاختيار جميع الوزراء أو معظمهم من بين أعضاء البرلمان ليس شرطاً دستورياً ولكنه أمر مرغى في الواقع . يحصل أحياناً في هذه البلاد أن يتولى بعض الوزارات ، وخصوصاً القية كالحرية والبحرية مثلاً ، رجال فنيون ليسوا أعضاء في البرلمان ، إلا أنه حتى في هذه الحالة كثيراً ما تتخذ التسهيلات لانتخابهم في دائرة من الدوائر الانتخابية أو لتميئهم في مجلس الشيوخ مثلاً إذا كان تكوين هذا المجلس حاصلًا كله أو بعضه بطريق التعيين كما هو الحال في مصر . مذ كر على سبيل المثال أن محمود بك غالب : (محمود باشا غالب

الرئيسي كالولايات المتحدة مثلاً . فترئيس الولايات المتحدة حراً في اختيار ودراته وعرفهم وهم خاصمون له حصوعاً تاماً لا ينعدون الا سياته الشخصية ولا صلة هم رسمياً بالمجلسين ولا يستطعون الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة ولا يقتصرون جلسات البرلمان . اما في النظام البرلماني فالوزراء مستقلون الى حد كبير عن رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) (١٠) هم لا ينعدون سياسة الملك أو رئيس الجمهورية بل سياسة الأغلبية التي يسمونها الياء ، وهم في الوقت نفسه رعاؤها الذين قادوها الى النصر والانتخابات . (٢) ولا ينعقدون على ثقة رئيس الدولة وحده بل على ثقة البرلمان والعالية البرلمانية قبل كل شيء . (٣) ومظالمهم حائرون على ثقة البرلمان هم باقون في الحكم لاسيما اذا كان البرلمان يمر على الأمة معيراً صحيحاً (يظهر ذلك محل البرلمان عند اللزوم وعمل انتخابات جديدة) . فترئيس الدولة البرلماني ليس حراً في عزل وزرائه كما أن حرته ليست كاملة في اختيارهم . (٤) وأخيراً الوزراء البرلمانيون مجتمعون بين العضوية في أحد المجلسين والوزارة ولهم حق حضور جلسات أي المجلسين والكلام فيما كما سترى .

فيما بعد) عين أولا عضواً بمجلس الشيوخ قبل أن يعين وزيراً للحقانية في الوزارة النحاسية الثالثة . وكان تعيينه بالشيوخ إباناً بدخوله تلك الوزارة .

وهكذا يتحقق التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية عن طريق هيئة الوزارة . فالوزارة هي الرابطة أو الصلة بين هاتين السلطين . فمن جهة الوزراء أو معظمهم أعضاء في البرلمان (السلطة التشريعية) وهم رعايا الأغلبية فيه ، ومن جهة أخرى يكون الوزراء مع رئيس الدولة السلطة التنفيذية ، وهم الذين يستعملون في الواقع وبحسب القواعد الدستورية جميع السلطات التي يمنحها الدستور للملك أو لرئيس الجمهورية (مادة ٤٨ دستور مصرى : الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه) .

و - الوزراء في النظام البرلماني بمفهومه المجلسي ولهم من الكلام والمناقشة قسراً : ليس لوزير أن يترك أن يحضر أو يتكلم إلا في المجلس الذي هو عضو فيه . فإذا كان رئيس الوزارة أو أحد الوزراء عضواً في مجلس اللوردات فليس له أن يهصر جلسات مجلس العموم ولا يشترك في مناقشاته ، ويمثل وزارته في هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يختار من بين أعضاء المجلس المذكور . وقد اقترح البعض السليح لرئيس للوزارة الأنكليزية على الأقل بحق تمثيل الحكومة في كل من المجلسين على السواء . لكن هذا الاقتراح لم يصادف قبولا للآن لمخالفته لمبادئ الأنكليزية . أما في الدول البرلمانية الأخرى (فرنسا ، بلجيكا ، مصر) فالوزراء حضور جلسات كل من المجلسين والكلام فيهما لتمثيل الحكومة ووزاراتهم المختلفة حتى لو لم يكونوا أعضاء في البرلمان . ولكن لا يكون لهم رأى محدود في المداولات أي أثناء أخذ الأصوات إلا إذا كانوا أعضاء . مادة ٦٣ دستور مصرى والوزراء أن يحضروا أي المجلسين ويجب أن يسموا كلما طلبوا الكلام ^(١) ولا يكون لهم رأى محدود في المداولات إلا إذا

(١) طاهر من هذا النص أن ليس لرئيس المجلس أن يجمع وزيراً من الكلام كلما طلب ذلك ، ولكن ليس معنى هذا أن الوزير أن يقطع الأعضاء المتكلمين بدون مبرر والا لعت رئيس المجلس ظره الى ضرورة ترك الخطيب يسمم مقاله أولاً . (جلسته مجلس النواب في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٩ مقاطعة دفعة رئيس الوزراء لأحد الأعضاء المأدون

كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفي دوائهم أو أن يستنيوهم عنهم ولكل مجلس أن يجتم على الوزراء حضور جلساته . . وظاهر من العبارة الأخيرة أن حضور الوزراء لجلسات كل من المجلسين ليس مجرد حق لهم بل هو واجب عليهم، الرد على الأسئلة والأستجابات المختلفة التي توجه لهم وتكون متعلقة بوزاراتهم، ولحاضرتهم على أعمالهم، والمستور عندنا لا يجتم على الوزراء إلا حضور جلسات كل من المجلسين لا جلسات اللجان ولكن الوزير الذي يجتم باستمرار وبدون عذر شرعي عن تلبية طلبات اللجان لحضور جلساتها يعرض نفسه لسحب الثقة منه (١).

لهم بالكلام ولعت رئيس المجلس طر رفضه الى وجوب ترك المتكلم بنتم كلامه وعدم مقاطعته . ودار حوار بين رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) ووزير المالية (مكرم عبيد باشا) في جلسة ٨ يوبو سنة ١٩٣٧ بخصوص طام الكلام . أراد وزير المالية أن يتكلم فيما كانت الكلمة مغطاة لأحد الأعضاء فلم يأذله رئيس المجلس بذلك. وزير المالية : أرجو أن يسمح لي حصة رئيس المجلس بكلمة في الشكل . الرئيس . وأرجو عدم المقاطعة لأن المناقشة لا يمكن أن تستقيم على هذا الموال . وزير المالية : أني أريد الكلام في الشكل واللائحة تجبر لي هذا . الرئيس : من حق الحكومة أن تسمع أقوالها كما طلعت ذلك ولكن بشرط أن يكون الخطيب قد انتهى من الكلام . ولا يجوز مقاطعته بحال من الأحوال مادام مستمراً وأنا المسئول عن إدارة المناقشة طبقاً لأحكام اللائحة . وزير المالية : أعارض حصة الرئيس في رأيه لأن لا أريد الكلام في الموضوع بل في الشكل واللائحة لا تمنع من الكلام في الشكل . الرئيس : أني أسمع كل كلام وقد أعطيت الكلمة لحصة النائب المحترم محمود لطيف بك فهو الذي يتكلم الآن . وزير المالية : أسجل أعراض في المضطة وسأوضح هذا فيما بعد . الرئيس : سجل ما تشاء . وقد بين رئيس المجلس بعد ذلك أنه إنما أراد المحافظة على حكم المادة ٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نص على أنه لا يسوغ مطلقاً مقاطعه التكلم . ثم قال : فللحكومة ولكل نائب أن يبدى ما يشاء من الملاحظات بعد أن ينتهي الخطيب من كلامه أما المقاطعة أثناء الكلام فمن حق الرئيس أن يمنعها لأن اللائحة لا تجيزها . .

(١) نص اللائحة الداخلية لمجلس النواب مادة ٦٥ : اللجان أن طلب استدعاء الوزير ذي الشأن وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته .

(ز) التجانس الوزاري Homogénéité ministérielle والوزارة

المُتعارفية : الأصل في الوزارة البرلمانية أن تكون متجانسة Homogène أي مؤلفة من أعضاء تابعين لحزب واحد حتى يكون الاتفاق بينهم تاماً على العاية والوسيلة، أي على السياسة العامة الواجب اتباعها وعلى الوسائل الموصلة لتحقيق هذه السياسة^(١). ولكن هذا لا يتأتى إلا إذا كان هناك حزب قوي له الأغلبية في البرلمان (حالة الوفد في مصر) أو كان هناك حزبان متعادلان - كما كان الحال في انكلترا - يتساويان الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة. فألى عهد قريب كانت الوزارة الأنكليزية تتألف من زعماء الحزب الواحد، المحافظين أو الأحرار، تبعاً لقوة هذا الحزب أو ذاك في الانتخابات. ولكن نظراً لظهور حزب العمال Labour Party بجانب حزبي المحافظين والأحرار وانقسام هذا الأخير إلى عدة شيع، فقدت الوزارات الأنكليزية في الوقت الحاضر تجانسها القديم وعرفت انكلترا كعظم البلاد البرلمانية الأخرى نظام الوزارة الائتلافية Ministère de Coalition أي المؤلفة من أعضاء ينتمون إلى أحزاب مختلفة^(٢). ولا مفر من ذلك في كل دولة تكون فيها مقاعد البرلمان موزعة بين أحزاب عديدة ليس لأحدها أغلبية تمكن من تأليف الوزارة وحده، فجميع الوزارات البرلمانية مثلاً

(١) يحصل أن لا يكون الاتفاق في الرأي تاماً حتى بين أطراف الحزب الواحد وحيث قد يجد رئيس الحزب المكلف بتشكيل الوزارة معه مضطراً إلى نصيحة بعض أعمامه وعدم إشراكهم معه في الوزارة تحقيقاً للتجانس والتجانس الوزاري، فليها أعيد تأليف الوزارة الحساسة في ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ خرج منها أربعة من أعضائها في مقدمتهم وزير المواصلات السابق محمود فهمي القراشي ناشأ مع أنه من أعضاء الوفد، البارزين. وكان السبب في عدم إشراكه في الوزارة الجديدة هو - كما ذكره له مصطفى الحاس ناشأ رئيس الوزراء - اختلاف وجهه ظره مع وجهة النظر العامة في الوزارة المستقبلية أي عدم توفر الانسجام.

(٢) في أغسطس سنة ١٩٣٩ أزال ندهور العملة الأسكليزية تألفت وزارة ائتلافية برئاسة المستر ماك دوالد من أحزاب المحافظين والأحرار والعمال.

وزارات ائتلافية بسبب التقدم . ولا يمكن أن توظف هناك وزارة متجانسة لأنه ليس لأي حزب من الأحزاب الأغلبية في البرلمان .

ووزارات هذا شأنها لا تعمر طويلا لأن الاتفاق في الرأي بين أعضاء الوزارات الائتلافية لا يمكن أن يكون بطبيعة الحال إلا جزئيا خاصا ببعض المسائل فقط ، فإذا اصطدمت الوزارة بمسألة من المسائل التي يختلف فيها الرأي بين الأحزاب والعناصر المختلفة الداخلة في تكوين الوزارة ، انحل الائتلاف وتحسكت أواصره فنسقط الوزارة . ومن جهة أخرى ، التضامن بين أعضاء الوزارة الائتلافية ناقص ، لأن سقوط الوزارة وأن ترتب عليه استقالة جميع أعضائها ، ألا أنه لا يمنع من دخول بعض هؤلاء في تأليف الوزارة الجديدة . وهذا مشاهد في فرنسا على الخصوص . إذ معظم الوزارات الجديدة تحتوي على عدد من أعضاء الوزارة المستقيلة ، وتغيير الوزارة قلما يؤدي إلى تغيير كل في أشخاص الوزراء . وقد أثبتت هذه المسألة بالذات في البرلمان الفرنسي سنة ١٩١٣ في الظروف الآتية : في ١٨ مارس سنة ١٩١٣ رفض مجلس الشيوخ الموافقة على مشروع قانون أقره مجلس النواب بتعديل قانون الانتخاب (Réforme électorale) ، أراء هذا الرفض قدمت وزارة المسير أرسنيد بريان استقالتهما ، لأن لمجلس الشيوخ في فرنسا حق إسقاط الوزارة . فبدأ رئيس الجمهورية (بوانكاريه) المسير لوسيه بارثو (Barthou) وزير الخزانة في الوزارة المستقيلة لتأليف الوزارة الجديدة قبل وألفها في ٢٥ مارس سنة ١٩١٣ ، وكان من بين أعضائها الـ ١٦ سبعة من أعضاء الوزارة السابقة خلاف المسير بارثو نفسه ، فاحتج على ذلك بعض أعضاء مجلس النواب بحجة أن تشكيل الوزارة على هذا الشكل يخالف مبدأ التضامن الوزاري ، ورئيس الوزارة الجديدة والسبعة المذكورون وكانوا مناصرين في السياسة العامة مع الوزارة المستقيلة ، ليس لهم أن يدخلوا في تشكيل الوزارة الجديدة التي ستطبق بطبيعة الحال سياسة مخالفة . أي أن التضامن الوزاري حسب هذا الرأي لا يؤدي إلى استقالة جميع الوزراء فحسب بل يلزمهم أيضا الامتناع عن دخول وزارة جديدة خطتها مغايرة للوزارة السابقة .

ولكن من السهل الرد على ذلك . التضامن في الوزارة الائتلافية ضعيف بحكم

تكوينها فهي لا تمثل حزبا واحدا بل عدة أحزاب، وقد تسقط الوزارة بناء على خطة قررها أغلبية الوزراء ولم توافق عليها أقليةهم المنتهين إلى حزب أو أحزاب أخرى، ويمكن أن يكون هؤلاء قد حاربوا هذه الخطة ولم يفلحوا في تحويل أغلبية زملائهم عنها، فهم في هذه الحالة يمثلون المعارضة داخل الوزارة نفسها، فلا حرج عليهم بل من الطبيعي أن يقوموا بتأليف الوزارة الجديدة أو يدخلوا فيها.

(ح) من تتألف هيئة الوزارة ؟ : تتألف الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء وقد تشمل أحيانا عددا من الوزراء بلا وزارة ووكلاء الوزارات البرلمانيين . والمشاهد أن هناك ميلا في كثير من البلاد إلى زيادة عدد الوزارات ، والأشخاص - خصوصا أعضاء البرلمان - الذين يدخلون في تكوين الوزارة . وقد حاولت فرنسا عهدا وضع حد لهذا التضخم الوزاري ^(١) فنص قانون ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٠ على أنه لا يصح إنشاء وزارات أو وكالات وزارات برلمانية جديدة إلا بقانون أي بموافقة البرلمان . ولكن هذا النص لم يحترم أصلا . فقد زاد مثلا كل من المسيو تارديو سنة ١٩٢٩ سنة ١٩٣٠ والمسيو لافال سنة ١٩٣٠ عدد أعضاء وزارتهما إلى الثلاثين بدون استئذان البرلمان . وعدد الذين يدخلون في تكوين الوزارة في أنكلترا غير محدد مقدما، فالوزارة التي رأسها وليم بيت في أواخر القرن الثامن عشر كانت مكونة من ستة أعضاء فقط ، فأصبح عددهم في القرن الماضي يتراوح بين ١٢ و ١٦ وزيرا ، أما الآن فتتألف الوزارة عادة من ٢٢ شخصا أو أكثر . ورئيس الوزارة الأنكليزية هو الذي يبين عدد مساعديه بالاتفاق مع الملك . ونظرا لكثرة عددهم ظهرت عادة جديدة في أنكلترا هي مناقشة المسائل الهامة في لجنة محدودة مكونة من بعض الوزراء فقط الذين يشغلون أهم المناصب الوزارية . وبذا تكونت وزارة داخل الوزارة ^{inner Cabinet} وظهرت فائدة ذلك خصوصا أبان الحرب الكبرى ، فقد تألفت داخل الوزارة الأنكليزية حينئذ لجنة خاصة مكونة من ١١ أو ١٢ وزيرا سميت باسم war Council أو war Committee كانت تتناقش في المسائل الهامة وتتخذ القرارات التي تراها تحت

مسئولية جميع أعضاء الوزارة كاملة . ولما ألف لويد جورج وزارة في ديسمبر سنة ١٩١٦ والحرب طاحنة كانت المسائل الكبرى تقرر في هيئة مكونة من رئيس الوزراء وخمسة وزراء آخرين فقط ، بينما كان عدد أعضاء الوزارة كلهم ٣٠ عضواً .

(١) رئيس الوزراء : لكل وزارة برلمانية رئيس ^(١) وهو الشخص الذي يعهد اليه رئيس الدولة تأليف الوزارة ، ولا يمد بهذه المهمة إلا لرئيس الأغلبية الظاهر أو لمن يستطيع أن يجمع حوله أغلبية ثابتة . فـ رئيس الوزارة في النظام البرلماني هو في الوقت نفسه زعيم الأغلبية ورئيس الحكومة ، وهو في الواقع الذي يختار وملائه الوزراء ويعرض أسماؤهم على الملك أو رئيس الجمهورية لا مستشار مرسوم تعيينهم ^(٢) ، ويرأس مجلس الوزراء ، ويرسم السياسة العامة للوزارة ويوجهها ، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة بأكدها ويعرض مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان ، ويدافع عن خطتها ، ويجب على الاستجابات المهمة التي تمس سياسة الوزارة العامة ، ويحافظ على أغليته من التفتت والانحلال . ومركز هذا شأنه يحتاج لحكمة وخبرة ومؤهلات عديدة . وهو بلا شك مركز مصى خصوصاً في الدول الكبرى المتعددة المسئوليات . خطب المستر ستانلي بلدوين حينما كان رئيساً للوزارة الانكليزية في اجتماع عقده المحافظون في أوائل أبريل سنة ١٩٣٧ فأشار لأول مرة إشارة صريحة إلى قرب اعتزاله السياسة « لأنه يشعر بأن نشاطه على نوع ما قد استنفد » ، ثم أشار إلى أعباء المنصب قائلاً « أن

(١) رأياً على العكس أنه لا يوجد في النظام الرئيسي كما نطقه الولايات المتحدة رئيس للوزارة لأن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم في الواقع بهذه المهمة علاوة على رئاسة الجمهورية .

(٢) ليس معنى ذلك أن الملك أو رئيس الجمهورية لا يملك إلا الموازنة الصامتة على قائمة الأسماء التي يرصها اليه الشخص المكلف بتشكيل الوزارة بدون تعبير ولا تعديل ولا اعتراض . فقد يرى الملك (أو رئيس الجمهورية) لأسباب وجيهة الاعتراض على تعيين وزير بذاته واستبعاد اسمه من « كشف » المرشحين للوزارة . والمسألة في الواقع دقيقة لأنه يجب التوفيق بين سلطة الملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة والموكول اليه دستورياً « تعيين الوزراء وعزلهم » وبين حرية الاختيار الضرورية لرئيس الوزارة في اختيار أعوانه صفته المسئول عن سياسة الوزارة العامة أمام البرلمان والشعب .

المستويات التي يطلب من رؤساء الوزارة البريطانية أن يحملوها تستند سنة بعد أخرى نشاط أقوى الرجال .

ومن الأقوال التي بردها الكتاب أن رئيس الوزارة هو الشخص الأول في جماعة يتساوى أفرادها (الوزارة) *Primus inter Pares* ، ولكن في الواقع رئيس الوزارة البرلماني ليس زميلاً لبقية الوزراء فحسب بل هو أيضاً رئيسهم وزعيمهم ويجب أن يكون كذلك . خطب مرة المسيو أدوارد هربو في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤ ، حينما كان رئيساً للوزارة الفرنسية ، مثيراً إلى أحد أعوانه الوزراء بالمعبرة الآتية « المسبور بالذي وزيرى » ^(١) . ولكن خصوع أعضاء الوزارة لرئيسها يتوقف إلى حد ما على شخصية هذا الأخير ، وإن أشخاصاً كجورج كلمسو أو بوانكاريه أو جلادستون أو دسراييل أو سميد زغلول إذا رأسوا الوزارة سميت شخصيتهم على جميع أعوانهم من الوزراء ولا يمكن لمعاونيهم أن يحدوهم بمجرد زملاء لهم بل رؤساء عليهم يأتمرون بأمرهم .

ولم يظهر نظام رئيس الوزارة كما نعرفه الآن ^(٢) بوضوح في إنجلترا إلا في القرن الثامن عشر في عهد وليول وخصوصاً في عهد وليم بيت ، ولقد لاقت فكرة رئيس الوزارة في بادئ الأمر صعوبات كثيرة نظراً لكره الإنكليز في ذلك الوقت ومقاومة أعضاء البرلمان ، لهذه الوظيفة التي عدوها خطراً على الدستور ومخالفة لقوانين البلاد . ففي سنة ١٧٤١ في عهد وزارة وليول قدم ٣١ عضواً من مجلس المورديات احتجاجاً قالوا فيه :

« إن نظام الوزير الواحد أو الوزير الأول لا يتفق مع قوانين بريطانيا ولا مع

(١) M. Raynaldi mon ministre. . . .

(٢) كانت عبارة السكرتير الأول Chief secretary أو الوزير الأول *ministre premier* معروفة في إنجلترا من مدة وقتل ثورة سنة ١٦٨٨ وأطلق هذا اللقب على أكبر مستشاري الملك المقربين لشخصه ولكن لاوجه للشبه بين « الوزير الأول » في ذلك الوقت ، ولم يكن إلا محسوماً للملك لا يستمد قوته ومركزه إلا منه ورئيس الوزارة البرلماني في العصر الحاضر ، وهو زعيم الأغلبية البرلمانية ورئيس الحكومة والحرك الأول لها ، أنظر - M Sibert, Etude sur Le Premier ministre en Angleterre Thèse Paris, 1909.

دستور هذه البلاد وهو هادم للحرية في جميع الحكومات (١) . ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر (وزارة ولیم پت) تغير الحال وأستقر نظام رئيس الوزراء في شكله الحاضر نهائيا .

ومن الغريب أن بعض المصانير كالدستور الفرنسى الحالى الصادر فى سنة ١٨٧٥ لم يشر ولا مرة واحدة الى « رئيس الوزارة » . أما دستورنا المصرى فقد ذكره فى المادة ٦٠ « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » . وبعض المصانير البرلمانية الحديثة لم تكتف بذلك بل وضعت بشئ من التفصيل وظيفة رئيس الوزارة (انظر مثلا دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ البروسى مادة ٤٦) . ومما كان الامر فاعلم به من الجميع أن مركز رئيس الوزراء أصبح من « القطع » الأساسية للحكم البرلمانى وطونه لا يستقيم هذا النظام .

(٢) الوزراء : المتبع أن يكون على رأس كل وزارة وزير فهناك وزراء مالية والحقابة والمعارف والأشغال والتجارة الخ ولكن قد يتولى الوزير الواحد أكثر من وزارة . وهذا مشاهد على الخصوص بالنسبة لرئيس الوزراء . ففي بعض الدول كفرنسا ومصر مثلا يجمع رئيس الوزارة عادة بين رئاسة الوزارة وتولى شئون وزارة أو أكثر ، فلما انفك « دولة » الحاس بشا ورارته الثالثة فى ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ احتفظ لنفسه بورارته الداخلية والصحة علاوة على رئاسة مجلس الوزراء (٢) ، أما فى انجلترا فالقاعدة أن رئيس الوزراء يتفرغ لأعمال رئاسة الوزارة فقط ولا يتولى معها إدارة أية وزارة أخرى وقد رأينا مع ذلك أن أعمال الرئاسة تستغنى كل وقت ونشاطه . والأنسب فى نظرنا أتباع هذا النظام فى مصر خصوصا وأن امام الوزارات المصرية فى الوقت الحاضر أمورا جساما تستدعى اهتماما خاصا وجهودا متواصلة ولا يمكن لرئيس الوزارة المشغول عن

{1} " A sole or even a first minister is an office unknown to the Law of Britain, inconsistent with the constitution of the country, and destructive of the liberty in any government what so ever

(٢) لكن بعد إعادة تشكيل الوزارة الحاسية من جديد فى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ عين للصحة وزير واكتفى رئيس الوزارة بالرئاسة ووزارة الحاسية .

سياسة الحكومة العامة أن يصيرها على الوجه الأكل إلا إذا تفرغ لأعمال الرئاسة فقط. وقد يدخل الوزارة أحيانا وزراء بلا وزارة *ministres sans portefeuille* ومعنى ذلك أنهم لا يشرفون على شئون وزارة معينة بالذات (المالية ، الحفانية ، المعارف الخ) بل تقتصر مهمتهم على حضور جلسات مجلس الوزراء والأشتراك في مداولاته . وبمحصل ذلك غالبا حينما يراد تكوين وزارة تشتمل على ممثلى اكبر عدد ممكن من الأحزاب وبما أن عدد الوزارات محدود فقد يقبل بعض هذه الأحزاب أن تكون ممثلة في هيئة الوزارة « بوزراء بلا وزارة » . في فبراير سنة ١٩٣٤ لما خلف المرحوم الميسو جاستون دومرج في فرنسا وراثته عقب اضطرابات « ٦ فبراير » الشهيرة طلب الى كل من الميسو تارديو وأدوارد هريو أن يدخلوا فيها كوزراء بلا وزارة لتكوينها قبلا ذلك . وبلاحظ أن في انكترا كما قلنا رئيس الوزراء لا يدبر شئون أية وزارة معينة بالذات فهو « رئيس بلا وزارة » *Président sans Portefeuille*

(٣) وكلاء الوزارات البرلمانية *Les sous-secrétaires d'Etat parlementaires* : يرجع نظام الوكلاء البرلمانيين من الوجه التاريخى الى التقاليد الانكليزية البرلمانية التى لا تميز الوزير كما رأينا أن يدخل المجلس الذى لا يكون عصوا فيه ، ولما كانت المصلحة العامة تقتضى تمثيل الحكومة أمام كل من المجلسين بممثلين حائزين ثقة البرلمان ، جرى العمل في انكترا على أنه اذا كان الوزير عصوا بأحد المجلسين ناب عنه في المجلس الآخر - من أحد اعضائه - وكيل برلمانى . وأخذت فرنسا بنظام وكلاء الوزارات البرلمانيين في مستهل القرن التاسع عشر عقب عودة الملكية *La Restauration* ، وبعد انتهاء الحرب النابوليونية ^(١) لما رأته من الفائدة في قيامه ، وزدت في اختصاص الوكيل البرلمانى - الى جانب عمله في معاونته الوزير والنيابة عنه أمام البرلمان - القيام بمجزء من الأعمال الإدارية في الوزارة .

ويسمى وكلاء الوزراء البرلمانيون عادة بمرسوم *décret* مع الوزارة أو بعد تعيينها ،

(١) بتر الامر الملكى المرسى الصادر في ٩ مايو سنة ١٨١٦ الأساس الذى شأ عليه نظام الوكلاء البرلمانيين في فرنسا .

ويعتزلون مناصبهم باستغلتها ، فهم متضامنون مع الوزارة في المسئولية علاوة على مسئوليتهم الفردية أمام البرلمان. فراكهم سياسية كراكر الوزراء بحس الحال بالنسبة لوكلاء الوزارات اللئلين فهم موظفون أداريون لا تتأثر وظائفهم بسقوط الوزارة القائمة. ويرجع الامر في تحديد عدد الوكلاء البرلمانيين الذين يمينون مع الوزراء الى طبيعة العمل ومقتضياته. فبعض الوزارات الفرنسية كوزارة الميوسواتيكاريه في سنة ١٩٢٨ لم تشتمل على وكلاء برلمانيين ، بحس وزارة كوزارة الميوسوليون بلوم مثلا (٤ يونيو سنة ١٩٣٦ - ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧) فكانت مشكلة من ٢١ وزيراً و ١٤ وكبلا برلمانياً . واحتفظت وزارة الميوسوتان Chautemps التي خلفتها بنفس العدد من الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين .

وقد فكر في مصر في اقتباس نظام الوكلاء البرلمانيين منذ عهد وزارة سعد زعلول باشا سنة ١٩٢٤ ، ولكن لم يتحقق ذلك الا منذ يونيو سنة ١٩٣٦ بمعد تولى الوزارة النحاسية الثالثة الحكم . ولكن لما كان الدستور المصري لا يعرف هذا النظام ، وقانون الانتخاب لا يستثنى من أحكام عدم الجميع (بين الوظيفة العمومية والمصوبية والبرلمان) الا الوزراء فقط ، لذا بدأت الوزارة بتعديل المادة ٩٠ قانون انتخاب (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ ^(١) ، وأصبحت الفقرة الثانية من هذه المادة تنص « ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجميع » ، وفي ١٨ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم القاضي بإنشاء وظائف وكلاء وزارات برلمانيين لأول مرة في مصر ، وتحديد اختصاصاتهم أجمالاً ونظراً لحدثة النظام المذكور عدنا وأهميته نرى من المناسب إثبات هذا المرسوم هنا : -

« باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر
مجلس الوصاية

بعد الاطلاع على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ الخاص بتعديل الفقرة الثانية من

(١) راجع تقرير لجنة الحقايق بمجلس النواب عى مشروع هذا القانون في «أهرام»

المادة ٦٠ من المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الانتخاب) ، وبناءً على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور ، رسم بما هو آت :
المادة الأولى : تنشأ وظائف وكلاء وزارات برلمانية .

المادة الثانية : يناط بوكيل الوزارة البرلماني على وجه الخصوص أن يباين الوزير أو الوزراء الذين يلمحق بوزارتهم أو ينوب عنه أو عنهم في البرلمان - ويشترك في هذه الوزارات في أعداد مشروعات القوانين وفي بحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية وغيرها مما يهد به إليه الوزير - ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة ، وأستثناء برؤساء المصالح والأقسام في أحوال الاستعجال ، دون أن يتداخل في سير أعمال الإدارة أو في العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له .

مادة ٣ : يعين وكيل الوزارة البرلماني من بين أعضاء أحد المجلسين ويمتثل وظيفته بزوال صفة العضوية في البرلمان عنه^(١) أو باستقالة الوزارة التي عين بناء على طلبها مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة وفقاً للمادة ٢٠ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ الصادر في ٢٨ مايو سنة ١٩٢٩ والخاص بالمعاشات الملكية .

مادة ٤ : على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا المرسوم
صدر بسرأي عابدين في ٢٨ ربيع الأول سنة ١٣٥٥ (١٨ يونيو سنة ١٩٣٦)

محمد علي **عبد العزيز هزرت** **شريف صبري**
وفي نفس التاريخ صدر مرسوم آخران الأول بتعيين أربعة وكلاء وزارات برلمانية بوزارات الصحة العمومية والداخلية والحقانية والخارجية^(٢) . والرسوم الثاني

(١) يترتب على هذا النص أن حل البرلمان يسقط وكلاء الوزارات البرلمانية لأن الحل يودي إلى زوال صفة العضوية في البرلمان وهذه الصفة ضرورية فيس يعبر وكيل برلمانيا .

(٢) المادة الأولى : يعين وكلاء وزارات برلمانية الدكتور حامد محمود المعصوم بمجلس النواب لوزارة الصحة العمومية ، الأستاذ يوسف أحمد الجدي المعصوم بمجلس الشيوخ لوزارة الداخلية ، الأستاذ محمد صبري أبو علم المعصوم بمجلس النواب لوزارة الحقانية ، الأستاذ ممدوح رياض المعصوم بمجلس النواب لوزارة الخارجية .

بتعيين وكيل وزارة برلماني خامس لشئون القصر^(١). ونلاحظ فيما يتعلق بهذا الأخير أن النحاس باشا حينما دعى لتأليف وزارته الثالثة أشرف في جوابه الذي رفعه إلى مجلس الوصاية بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ إلى أن الوزارة الجديدة « ستجبل من أول أغراضها تحقيقاً لثقة العظيمة التي أسندتها الأمة إلى الوفد المصري في الانتخابات الأخيرة تمكين صلات اللولاء والثقة بين العرش والأمة وتوطيد النظم البرلمانية على الأسس الديمقراطية المعمول بها في البلاد العربية في الحكم النيابي » وإلى أنها من أجل ذلك « اعتزمت أن تنشأ وزارة جديدة باسم وزارة القصر لتوثيق روابط التعاون في خدمة البلاد ». ولم يكن المقصود بوزير هذه الوزارة أن يحمل محل أحد من كبار رجال القصر (كرئيس الديوان العالي مثلاً) بل أن يكون واسطة الاتصال بين القصر وجهات الحكومة المختلفة التي يكون لها شأن مع القصر فيما يخص ذلك الشأن لتتركز بذلك بين يديه جميع العلاقات الإدارية بين القصر والحكومة. ولكن رأت الوزارة بعد ذلك أنه « من المستحسن أن تراعى أسباب الاقتصاد في هذه الملاحية كما روعيت في نواحي كثيرة أخرى^(٢) »، وأن الغرض الذي توخته من إنشاء وزارة القصر يمكن تحقيقه بإنشاء وكيل وزارة برلماني يختص بشئون القصر ويلحق برئاسة مجلس الوزراء على النحو الذي رأيناه .

وقيل أن في البنية تعميم نظام وكلاء الوزارات البرلمانية في الوزارات الأخرى عدنا بمقدار ما تدعو إليه حاجة العمل، ومع ذلك لما تشكلت الوزارة النحاسية الرابطة في ٣ أغسطس ١٩٣٧ أرحى استصدار المراسيم الخاصة بتعيين الوكلاء البرلمانية إلى ما بعد انتهاء العطلة البرلمانية . فكثرت الأشاعات حول استبقاء هذا النظم أو المدول

(١) « عين الأستاذ عبد الفتاح الطويل العضو بمجلس النواب وكيل وزارة برلماني لشئون القصر ويلحق برئاسة مجلس الوزراء - ويكون له فيما يتعلق بالشئون الإدارية فيما بين القصر الملكي والوزارات ما لغيره من وكلاء الوزارات البرلمانية من الاختصاصات - ويجوز أن يعهد له الوزراء ذوو الشأن بمعالجة هذه الشئون وفي تعيد ما يتخذ منها من التدابير » .

(٢) « مذكرة رئيس الوزارة الاحصائية لمشروع المرسوم الخاص بإنشاء وطبعة وكيل وزارة برلماني لشئون القصر » .

عنه . وفي الواقع أثبتت التجربة نجاحه في معاونة الوزراء على القيام بأعمالهم البرلمانية الكثيرة ، وفي أعداد رجال لتولى المراكز الوزارية نفسها ^(١) . ولنذكر أخيراً أنه ولو أن أهم وظائف وكيل الوزارة البرلماني معاونة الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزارتهم والنيابة عنه أو عنهم في البرلمان فرد على الأسئلة والاستجابات المتعلقة التي يوجهها الأعضاء ، إلا أنه لا يملك التوقيع بدلاً من الوزير في الأحوال التي يشترط فيها الدستور توقيع هذا الأخير . فمثلاً تنص المادة ٦٠ من الدستور عندنا على أن «توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب تنفيذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » ، وهذه قاعدة موجودة في جميع النظم البرلمانية ، والمسلم به أن التوقيع المطلوب هو توقيع الوزير لا الوكيل البرلماني .

(٤) مجلس الوزراء : الوزراء في النظام البرلماني لا يعملون منفردين مستقلين عن بعضهم بعضاً بل أيضاً مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) وفي الواقع جميع القرارات المهمة يقررها ويناقش فيها مجلس الوزراء ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته . فشروعات القوانين الحكومية *Projets de loi* يقرها أولاً مجلس الوزراء قبل أن تقدم باسم الحكومة وفي شكل رسوم موقع عليه من رئيس الدولة إلى البرلمان للحصول على موافقة عليها . ومشروعات المراسيم (*decrets*) يوافق عليها مجلس الوزراء قبل أن ترفع إلى الملك (أو مجلس الوصاية) لامضاءها ، والصيغة التي تصدر بها المراسيم عندنا تدل على ذلك : « بناء على ما عرضه وزير المالية أو الحفانية أو رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور رسمنا (أو رسم) بما هو آت . . . » . ومجلس الوزراء هو الذي يفصل في النزاع الذي قد ينشأ بين بعض الوزراء وبعضهم بخصوص شؤون مصالحهم العامة ، ويجب أن تعرض عليه المسائل المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة لأقرارها . وللمجلس الوزراء اختصاصات إدارية

(١) نلاحظ أن اثنين من الوكلاء البرلمانيين في الوزارة الخامسة الثالثة صاروا وزيران في الوزارة الخامسة الرابعة وهما الأستاذان صدى أو علم وعبد الفتاح الطويل ، الأول أصبح وزيراً للحفانية بعد أن كان وكيلاً برلمانياً لهذه الوزارة والثاني وزيراً للصحة بعد أن كان وكيلاً برلمانياً لشؤون القصر كما رأينا .

واسعة يدرسها القضاة الإداري (كالتقارير المتعلقة بالموظفين وترقيتهم ومزاجهم ومعاشاتهم الخ) . وأخيراً تنص المادة ٥٥ من الدستور عدداً أنه « من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش المهيمن تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء بتولاها باسم الأمة وتمت مسئولية » . وقد طبقت هذه المادة لأول مرة أثر وفاة الملك فؤاد الأول في ٢٨ إبريل سنة ١٩٣٦ ، أذ أذاع حينئذ مجلس الوزراء (وزارة على ماهر باشا) بلاغاً إلى الأمة المصرية جاء فيه « . . أنه ولأجل الأسرة المالكة واحتراماً للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حصرة صاحب الجلالة الملك فاروق الأول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الأمة المصرية وتمت مسئولية حتى الوقت الذي يجب عليه أن تلم مقابلتها إلى مجلس الوصاية » . فلمجلس الوزراء أهمية خاصة في النظام البرلماني وقد نص الدستور المصري مادة ٥٧ على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . وتتخذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية ومداولاته عادة سرية ، فمن حقه لا يحضرها إلا الوزراء أنفسهم (العاملون والوزراء بلا وزارة) ، وفي انكساراً بتقرر حين تكوين كل وزارة من له من أعضائها حضور جلسات مجلس الوزراء ومن ليس له هذا الحق . في أغسطس سنة ١٩٣١ قبل السير أوستن تشمبرلين مع أنه وزير سابق للخارجية الدخول في وزارة المستر رمزي ماكدونالد الائتلافية دون أن يكون له حق الاشتراك في مداولات مجلس الوزراء ، وفي الواقع كان عدد أعضاء هذه الوزارة كبيراً جداً ٥٠ عضواً لهشرة منهم فقط حضور جلسات مجلس الوزراء . أما وكلاء الوزارات البرلمانيين فليس لهم عادة الاشتراك في هذه المداولات ولا حضورها ولكن ليست هناك قاعدة مضطربة في فرنسا ^(١) .

ومن حقه أخرى لا يصح للوزراء الحاضرين والسائرين أن يصرحوا بما دار في مجلس الوزراء ولا أن يدلوا ببيانات عن كيفية التصويت على قرار من القرارات

(١) في بعض الوزارات الفرنسية كان للوكلاء البرلمانيين حضور جلسات مجلس الوزراء بصوت استشاري فقط وفي العصر الآخر لم يكن لهم هذا الحق أما في مصر فالتزم للأن عدم حضورهم هذه الجلسات ولكن النظام عدنا حديث العهد .

أو في موضوع من الموضوعات . وسرية المداولات قاعدة محترمة في تجاربنا من قديم ومتعة في فرنسا وغيرها ولو أن بعض الوزراء يخالفها أحياناً . وقد خالف هذه القاعدة عندنا وزير المالية في الوزارة النحاسية الثالثة ، مكرم عبيد باشا ، في يانه التي أدلى به إلى الجرائد عن مسألة « كادر المعلمين »^(١) ، كما خالفها صراحة محمود غالب باشا وزير الحفانية السابق في الوزارة النحاسية الثالثة أذ رأى أن يشر بمجريدة الاهرام (عدد ١١٥ اغسطس سنة ١٩٣٧) بياناً خافياً عن أسباب عدم اشتراكه في الوزارة الجديدة (الوزارة النحاسية الرابعة التي تألقت يوم ٣ اغسطس سنة ١٩٣٧) ، ذكر فيه أن سبب إقصائه هو والفرانق باشا ومحمد صفوت باشا (وزير الاوقاف السابق) عند تشكيل الوزارة الجديدة هو سبق تهديدهم بالاستقالة أذا قد مشروع توليد الكهرباء وصنع السماد من مساقط خزان اسوان على الصورة التي كان معروضاً بها على المجلس . وذكر غالب باشا في يانه بالتفصيل ما جرى في جلسات مجلس الوزراء أثناء نظر المشروع المذكور أمامه .^(٢)

(١) في شهر فبراير سنة ١٩٣٧ أظهر مدرسو المدارس الابتدائية والتأهوية التابعة لوزارة المعارف عزمهم على الاصرار ادا لم نجح مطالبهم المتعلقة بتعديل درجاتهم وممرناتهم . ولما أثيرت هذه المسألة نشرت بعض الجرائد وداع في بعض الأوساط أن وزير المعارف موافق على طلبات المعلمين ولكن المعارضة آتية من ناحية وزير المالية فدعا هذا الأخير ممثلي الصحافة وأدلى بهم يان عن حقيقة المسألة (أظهر أهرام ٢ مارس سنة ١٩٣٧) يان وزير المالية عن مسألة كادر المعلمين (قال فيه : من هذا شين مقدار محالقة الحق فيما يرعم الراعمو . أولاً . من أن وزارة المالية في عهدنا الحاضر أو الماضي وقفت موقف المتصمت اراء مطالب المعلمين . وثانياً . من أن وزير المعارف يؤيد مطالب المعلمين خلافا لما نراه وزارة المالية اذ الواقع هو ماقرره آها من أن معاليه وحصرات الرملاء قد أندوا اقتراح التأجيل لدى مجلس الوزراء وأية ذلك أن مشروع الميرانية لدى قدمته وزارة المعارف الى وزارة المالية جاء خلوها من طلب تعيد الكادر . .

(٢) أدى هذا البيان الى مناظرة سياسية حلوية على صفحات الجرائد بين وزير الحفانية السابق ووزير المالية مكرم عبيد باشا وقد أخذ الثاني على الأول . فيما أخذ ، أمشاته المداولات السرية لمجلس الوزراء من غير استئذان هذا المجلس ، فان الأمانة التي عهدت اليه كوزير وكرجل مسئول . أما دفاع غالب باشا في هذه النقطة فيتخلص في أن هذا إلافشاً . كان واجاً تقتضيه الأمانة والحرص على اموال الدولة ومصالحها . .

ورئيس الوزارة هو الذى يدعو بطبيعة الحال مجلس الوزراء للاجتماع ويتأمن جلساته ويدير مناقشاته ويوجهها . ولكن فى بعض البلاد يجتمع مجلس الوزراء أحيانا برئاسة رئيس الدولة نفسه (الملك أو رئيس الجمهورية) ففى إنجلترا مثلاً كان وليام الثالث (أورنج) كأسلافه يجمع الوزراء ويرأس نفسه مجلسهم واستمر هذا النظام مدة حكم الملكة آن (١٧٠٢ - ١٧١٤) التى كانت ترأس بنفسها كل يوم أحد مجلس الوزراء . ولكن هذه العادة بطلت حينما أعتلى الملك جورج الأول العرش . كان هذا الأمير الألمانى الأصل لا يتكلم الإنكليزية ولا يستطيع تتبع مناقشات المجلس إلا بكل صعوبة ، وعليه تسعى إدارة المناقشات وكف عن حضور المجلس . وفى حكم خلفه جورج الثانى أعتاد مجلس الوزراء أن يجتمع ويتناقش فى غيبة الملك ، وصار الوزراء يرضون على الملك نتيجة مناقشتهم بواسطة أحدهم (الوزير الأول) أو بواسطة الوزير الذى يدخل القرار أو الموضوع فى اختصاصه . ولما تولى جورج الثالث الملك أراد أن يرجع إلى العادات القديمة ولكنه كان آخر من رأس مجلس الوزراء . ومن ذلك الوقت أصبحت القاعدة فى إنجلترا أن يجلس الوزراء مجتمع بدون حضور الملك ، أما رئاسة المجلس فأتت إلى رئيس الوزراء . وفى فرنسا يجتمع مجلس الوزراء أحياناً بحضور رئيس الجمهورية ويطلق على المجلس حينئذ اسم Conseil des ministres (مجلس وزراء) وأحياناً بدون حضوره ويسمى مجلسهم فى هذه الحالة Conseil de Cabinet (مجلس وزارة) ، وحتى فى حالة حضور رئيس الجمهورية فإن الرئاسة الفعلية لرئيس الوزراء فهو الذى يدير المناقشة ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء الخ .

وقد جرت العادة فى مصر أن الملك يدعو الوزراء لعقد مجلسهم برئاسة^(١)

(١) ترأس الملك (أو الخديوى سابقاً) لجلسات مجلس الوزراء قديماً يرجع إلى تاريخ إنشاء مجلس الوزراء . فأساس نظام المجلس المذكور عندما هو الأمر الصادر من الخديوى اسماعيل إلى نوبار باشا فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بتكوين « مجلس النظام » . وفى ٢٩ سبتمبر سنة ١٨٧٩ استد الخديوى توفيق رئاسة الوزارة إلى رياض باشا وحفظ لنفسه حق حضور اجتماعات المجلس وتولى رياسته كلها مست الحاجة .

ولكن لم يستعمل هذا الحق المفور له الملك فؤاد الأول في المدة الأخيرة من حكمه نظراً لمرضه، ولا أعضاء مجلس الوصاية طول مدة وصابتهم على العرش . فهل ستقرر عندنا قاعدة أن الملك لا يحضر جلسات مجلس الوزراء كما هو الحال في إنجلترا الآن ؟ الجواب على ذلك بنوقف على الخطوة التي سببها جلالة الملك الشاب فاروق الأول . والمعروف عن جلالته أنه لن يتنازل عن هذا الحق . وقد أذيع فعلاً عقب مباشرته لسلطة الدستورية في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ أن جلالة ينوي أن يفتد مجلس الوزراء برئاسة . وقد أثبت مسألة ترأس الملك لجلسات مجلس الوزراء أثناء مناقشة « لجنة الثلاثين » فرأى بعض أعضائها (المرحوم عبد الطيف بك المكباني على الخصوص) النص صراحة في مشروع الدستور على حرمان الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء ، وكانت حجبتهم في ذلك أن مصرأمة شرقية حديثة العهد بالحرية السياسية والنظام النيابي البرلماني ولذلك قد بتأثر الوزراء - وماكلى السياسة العامة - برأى الحاكم الخاص . ولكن رأيت أغلبية اللجنة عدم حرمان الملك من هذا الحق حتى لا يحرم مجلس الوزراء من نصائحه وآرائه .

(ط) تبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني :
ظاهر من كل ما تقدم أن النظام البرلماني خلافاً للنظام الرئيسى الأمريكى يقوم على أساس التعاون الوثيق بين الحكومة والبرلمان ، وتبادل الرقابة بينهما . فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً (نظام رئيسى) لا يدعو البرلمان سنوياً للأعتقاد بل ينتقد الكونجرس (البرلمان) من تقصاه فيه ، ولا يملك حل المجلسين ولا أيهما ، وليس للبرلمان هناك الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة لأنها ليست مسئولة أمامه ، وليس لأفرادها دخول المجلسين والأشتراك في مناقشاتها . فرقبة كل من الهيئتين على أعمال الهيئة لأخرى ناقصة ^(١) . أما الحكومة أو السلطة التمييزية في النظام البرلماني فهي التي تدعو عادة البرلمان للأعتقاد سنوياً ، ولها حق تأجيل اعتقاده ، وحل المجلسين

(١) راجع ماقلناه عن النظام الرئيسى تحت عنوان استقلال الحكومة عن الكونجرس واستقلال الكونجرس عن الحكومة .

أو مجلس النواب وحده (بحسب الدستور) . والبرلمان من جهة الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة واسقاطها ، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء ، وارغابهم على حضور جلساته ، وله إتماماً لهذه الرقابة احراء التحقيق للوقوف بنفسه على ما يريد أن يقف عليه من العيوب الحكومية والادارية ، وإبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية ، والرغبات المذكورة كما رأينا ملزمة للحكومة بقوة المسئولة الوزارية . ويسهل من هذه الرقابة مركز الوزراء الخاص في النظام البرلماني فهم يقتصرون على حلقات المصلحين وبشركون في المناقشات ويحيون على ما يوجه اليهم من أسئلة واستجوابات وهم في الغالب أعضاء في البرلمان ورحمها الأغلبية فيه .

ورأينا من جهة أخرى أن السلطة التنفيذية تشترك في التشريع بما لها من حق اقتراح القوانين ، وبما لرئيس الدولة من حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ، أو ضرورة تصديقه عليها وأصدارها . كما أن السلطة التشريعية من جهةها الاشراف على الحكومة بما لها من حق الموافقة على الميزانية ورفضها ، وتبادل الرقابة هذا بين الحكومة والبرلمان أو بعبارة أخرى بين السلطين التنفيذية والتشريعية من لأسباب التي جعلت النظام البرلماني أكثر أشكال الحكومات النيابية الديمقراطية انتشاراً . لأن الذي يستفيد من هذه الرقابة المتبادلة في نهاية الأمر هي الأمة . وإذا كانت القاعدة الذلابة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة الأعلى غير مسئول سياسياً عن أعماله بحسب الأمة أن الوزراء ، وهم الذين يقومون فعلاً بإشغال جميع سلطات الملك الدستورية ، مسئولون أمام نوابها . وإذا حصل ونسي هؤلاء النواب أو تناسوا المصلحة العامة مفضلين مصالحهم الشخصية أو الحزبية فأمام السلطة التنفيذية ، ورئيس الدولة على الخصوص ، سلاح فعال لإعادة السكنة إلى الأمة يحمل البرلمان ودعوة الناحيين لأتخطب برلمان أو مجلس جديد .

(٣) رئيس الدولة البرلماني

Le Chef d Etat Parlementaire

(١) الدول الملكية أكثر مألوفة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية :

تكون السلطة التنفيذية عادة في الدول البرلمانية من عنصرين الوزارة ورئيس

المسألة . وقد تكلمنا عن الوزارة والوزراء في النظام البرلماني وبقي أن نتكلم عن رئيس الدولة . ورئيس الدولة البرلماني أما أن يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية . حقيقة أن النظام البرلماني شأ أولاً في إنجلترا وهي دولة ملكية ولكن اقتبست فيما بعد عدد كبير من الجمهوريات ، أولها الجمهورية الفرنسية في دستور سنة ١٨٧٥ . وربما كانت الدول الملكية أسكثر ملائمة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية . فمن طبيعة النظام البرلماني أضاف سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ، فإذا كان رئيس الدولة البرلماني ملكاً ساعد ذلك في الغالب على المحافظة على هيئة السلطة التنفيذية ، وجعلها قادرة على صد طغيان البرلمان « أذ اعتادت الشعوب والأفراد - كما قلنا في موضع آخر من هذا الكتاب - أن ينظروا للملك بنظر النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات ^(١) » .

(ب) هرم مسؤولية رئيس الدولة مخصوصاً في الدول الملكية والنتائج المترتبة على ذلك : الأصل أن رئيس الدولة البرلماني غير مسئول سياسياً عن أعماله ، أى لا يمكن عزله قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته . ولكن لهذه القاعدة استثناءات عديدة في الدساتير الجمهورية الحديثة ، أذ قرر دستور فير الألمانى (١٩١٩) ودستور النمسا الصادر في سنة ١٩٢٠ ودستور الجمهورية الألمانية (١٩٣١) أمكان عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين . ومن جهة أخرى رؤساء الجمهوريات يسألون عن أفعالهم الجنائية ^(٢) . أما في الدول الملكية فالملك كما هو معروف لا يسأل لا سياسياً ولا جنائياً عن أعماله ، فإن عزله قد يتطلب في غالب الأحيان الاتجاه إلى الثورة ، وخضوعه لمحاكم بلاده في المسائل الجنائية لا يتفق وطبيعة مركزه السامي . وعبرت عن ذلك الدساتير الملكية بقولها أن « ذات الملك مصونة لا تمس » (مادة ٣٣ دستور مصرى « الملك هو رئيس الدولة

(١) أظر الفصل الثالث من هذا الكتاب ، (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٧٩ وما بعدها خصوصاً ص ٩١ .

(٢) أظر ما تقدم الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) .

الأعلى وذاته مصونة لا تمس » (١) وهو ما يبرهنه الإنكليز بقولهم « الملك لا يخطئ » The King Can do no wrong . وقال ديبى (Dicey) لبيان ذلك أنه إذا قتل الملك رئيس وزارته فلا توجد أية محكمة مختصة بنظر هذا القتل . ولكن عدم مسئولية رئيس الدولة ليس معناه عدم مسئولية السلطة التنفيذية كلها . إذ لا ضمان للحرية السياسية ، وحرية الأفراد ، إلا إذا كانت السلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ القوانين والقوانين وإدارة المصالح العامة مسئولة عن أعمالها . وقد توصل الإنكليز من زمن لتقرير مسئولية السلطة التنفيذية بنقل هذه المسئولية من الملك إلى أعوانه المباشرين ومستشاريه ، أى الوزراء ، فبدلاً من مؤاخضة الملك آخذوا وزراءه . وهذا ما قرره جميع الدساتير الملكية المصرية ، فالملك لا يسأل سياسياً ولا جنائياً (٢) عن أفعاله ولكن الوزراء يتحملون مسئولية أعماله . مادة ٦٣ دستور بلجيكا « شخص الملك لا يمس أما وزراءه فيستولون » (أنظر أيضاً مادة ٨٧ من دستور رومانيا ، نفس الصيغة) . ولا يمكن للوزراء أن يتخلصوا من المسئولية بقرير أنهم إنما نفذوا أوامر الملك الكتابية أو الشفاهية . مادة ٦٢ دستور مصري « أوامر الملك شعبية أو كتابية لا تخفى الوزراء من المسئولية بحال » (٣) وهو نفس ما قرره الدستور البلجيكي (مادة ٨٩) وهى قاعدة عامة فى الدول الملكية البرلمانية .

وترتب على عدم مسئولية رئيس الدولة - خصوصاً الملك فى الدول الملكية - من جهة ، ومسئولية وزراءه من جهة أخرى ، تيجتان هامتان : الأولى - انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني إلى وزراءه ، لأن السلطة تتبع المسئولية . الثانية - La où est la responsabilité là va l'autorité . أن يعمل وحدهم بل لا بد من إشراك أحد الوزراء المسئولين مع رئيس الدولة فى جميع

(١) راجع فى معنى هذه العبارة الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) أما الدعاوى المدنية فلا ترفع على الملك مباشرة بل على ناظر دائرته أو الخاصة الملكية . .

(٣) رأينا أن المسئولية الوزارية على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية

الأعمال التي يباشر بها هذا الأخير سلطاته وأمتاراته حتى يتحمل الوزير المذكور مسئوليتها :

(١) انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني الى وزراءه :
القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) لا يباشر سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه، وعبروا عن ذلك في الدول الملكية البرلمانية بقولهم أن « الملك يسود ولا يحكم » Le Roi règne mais ne gouverne pas أي أنه يتولى العرش ولكن لا يتدخل في شئون الحكم بل يترك إدارة الحكم وتصريف شئون الدولة لوزرائه المسؤولين، وإرادتهم هي التي يجب أن نفوذ طالما أنهم حائزين على ثقة البرلمان، وكان هذا البرلمان ممثلا حقيقة ليول الأمة . نشأت هذه القاعدة تدريجيا في انكلترا، وساعد على تقريرها عدم مسئولية الملك ومسئولية وزرائه من جهة إذ حيث توجد المسئولية توحد السلطة كما قلنا، وظروف انكلترا الخاصة من جهة أخرى . لقد أضمت ثورة سنة ١٦٤٨ وسنة ١٦٨٨ من نفوذ الملكية، ومنذ أوائل القرن الثامن عشر تولت عرش انكلترا أسرة أجنبية هي أسرة هانوفر الألمانية، فالملك جورج الأول (١٧١٤ - ١٧٢٢) الذي ولد وترى في الخارج كان يجمل الأنكليزية كلية ولذلك تنحى عن رئاسة مجلس الوزراء تاركا الأمر لوزيره الأول . واتبع خلفه جورج الثاني (١٧٢٧ - ١٧٦٠) خطه . ونشأ خلفهما جورج الثالث (١٧٦٠ - ١٨٣٠) نشأة انكليزية، وترى على أن يكون ملكا يسود ويحكم، ولكنه كان مهددا بالجنون والعصيان مما استلزم تعيين وصي عليه في أواخر حكمه (١٨١٠) . أما جورج الرابع (١٨٣٠ - ١٨٣٠) فكان خاملا لا ينفق أبدا قبل الساعة السادسة مساء ، وقد أحترام شعبه وتقديره بشجراته المنتشرة مع الملكة كارولين وحياته الخاصة المضطربة . وفي سنة ١٨٣٠ تولى العرش وليم الرابع ولكنه لم يحكم طويلا إذ توفي في سنة ١٨٣٧ . وفي هذه السنة اعتلت العرش صبية في الثامنة عشر من عمرها هي الملكة فكتوريا واستمرت على عرش انكلترا حتى وفاتها في سنة ١٩٠١ . هذه الظروف المختلفة التي أعطت لانكلترا ملكا أجنبيا يجمل الأنكليزية ثم ملكا مهددا في قواء العقيدة، وآخر خاملا ثم ملكة ساعدت بلا شك على انتقال معظم حقوق الملك وسلطاته الفعلية من

التساج إلى الوزارة المشولة أمام البرلمان والمثقة لأغليته . واكتفى ملوك انكلترا من ذلك الوقت بظاهر الملك عن مباشرة الحكم فعلا . فلك الانكليز يقول « جيشي » ولكنه لا يقود هذا الجيش ، « شعبي » ولا يدير شئون هذا الشعب بنفسه ، « حكومتي » ... ووزرائي » ولكنه خاضع لرأي حكومته ومقيد « بمشورة » وزرائه . فالذي يحكم انكلترا في الواقع ليس هو الملك بل رئيس الوزراء . وحتى الأعمال التي في ظاهرها شخصية بحثة كاستعمال حق العفو أو اختيار شريكة حياته لا يمكن للملك مباشرتها إلا بمساعدة وموافقة وزير مسئول . لقد شهدت انكلترا في شهر ديسمبر سنة ١٩٣٦ أزمة دستورية خطيرة سببها عدم موافقة الوزارة الانكليزية ورئيسها المسؤول بلديون على مشروع زواج الملك أدوارد الثامن بالسيدة الأمريكية « المرسيسون » . ظن الملك أن مسألة اختيار زوجته من اختصاصه وحده ، ولكن رئيس الوزراء وضع له أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أي فرد آخر من سكان البلاد لأنها ستكون ملكة ، ولذلك فأن في اختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعا (١) .

وفي خلال هذه الأزمة اقترحت تسوية يمكن أن ترضى الطرفين (الوزارة والملك) وهي أن يتزوج الملك بالسيدة التي اختارها وأن يضع البرلمان قانوناً يمكن تلك السيدة من أن تكون زوجة الملك بدون أن يكون لها مركز وحقوق الملكة ولا يكون لأبناء الملك منها وراثه العرش . لكن رئيس الوزراء صرح في مجلس العموم في جلسة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن حكومة جلالة ليست مستعدة لأن نسن مثل هذا التشريع » . أزاء ذلك لم يجد الملك بداً من أمرين أما الخصوع لتصبحة وزرائه

(١) جاء في بيان رئيس الوزراء المستر بلديون مجلس العموم في جلسة ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ التاريخية لنظر تارل الملك أدوارد الثامن عن العرش . وقد وجهت نظر جلالة إلى أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أي فرد آخر من سكان البلاد وأن ذلك هو بعض التمس الذي يؤديه الملك وأن زوجته تكون ملكة البلاد . ولذلك ظل في اختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعا ، تلك هي الحقيقة . أن حياة الملك ليست له .. فلا يجوز له — كما يجوز لغيره من لا قيمة لهم — أن يختار لنفسه ، ظل على اختياره تتوقف سلامة الدولة بأسرها ..

والمدول عن هذا الزواج غير المتكافئ، أو التنازل عن الحكم، وقد اختار الملك الحل الأخير بعد تفكير طويل، وتنازل عن العرش في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٣٦ . حقيقة كان في استطاعة الملك أن ي عزل وزرائه ولكن وزارة حازة على ثقة أغلبية مجلس العموم يؤدي حتما إلى حل هذا المجلس وإجراء انتخابات جديدة، والملك لا يقدم على ذلك عادة إلا إذا كان متأكداً من أن أغلبية الأمة معه، وأن المجلس الجديد سيكون مخالفاً للمجلس المنحل . ولكن كان ظاهراً أثناء الأزمة الدستورية المذكورة أن أغلبية الأمة، بالرغم من تعلقها وإخلاصها للملك الشاب، كانت مؤيدة لحطة حكومته ورئيس وزرائه. وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لأحزاب المعارضة في المجلس فاتها قابلت البيان الذي ألقاه رئيس الوزراء في حلة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ بالهاتف والتأييد . ولذا لم يكن أمام الملك كما قلنا إلا العمل بمشورة وزرائه أو التخلي عن العرش . وقد وجه رئيس الوزراء التماسات الملك إلى ذلك بكل صراحة لأنه كما قال رئيس الوزراء نفسه في بيانه الذي أدلى به لمجلس العموم يوم ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن منشار الناج لا تكون من خدمته فائدة لسيدة ما لم يجزئه من حين إلى آخر بالمخاطف كما يراها سواء أكانت تلك المخاطف مرضية أو غير مرضية » . ويحسن الإشارة إلى أن الملك لم يبد قط أية علامة للاستياء أو التأدي من شيء مما قال له رئيس وزرائه (١) . هذا الحادث الدستوري الهام يبين لنا إلى أي حد وصل قيد الملك « بمشورة ونصائح » وزرائه في اسكتلندا، أم الدول البرلمانية جميعاً .

أما البلاد الأخرى فاتها لم تترك تحديد سلطة الملك أو رئيس الدولة البرلماني وعلاقته بوزرائه لفعل الظروف والمعادن وحدها بل يثبت ذلك في نصوص دستورها . فبعد أن أسندت ظاهرياً السلطة التنفيذية واختصاصاتها المختلفة المتنوعة إلى الملك أو

(١) بيان المستر طوبن رئيس الوزراء في حلة مجلس العموم ٩ ديسمبر سنة ١٩٣٦ : « دعوني أن أقول أن في خلال هذه المحادثات لم أخف شيئاً عن جلالاته عما شعرت بأنه يجب أن يجزئه . كلا . لا شيء مطلقاً . أما جلالاته فأه خلال ذلك كله - ويحسن أن أذكر عن خطته هذا الأسلوب - لم يبد قط أية علامة للاستياء أو التأدي من شيء مما قلته له . وجميع مباحثاتنا جرت كما قلت في الاحترام والاعتبار المتبادلين القائمين فيما بيننا . »

رئيس الجمهورية، وينت مقدار اشتراكه في أعمال السلطة التشريعية بأقتراح القوانين وإصدارها إلخ، عادت قررت أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يتولى سلطاته إلا بواسطة وزرائه . فإذا نظرنا إلى دستورنا المصري مثلاً نجد أن سلطات الملك عديدة خطيرة : فالملك هو الذي يصدق على القوانين ويصدرها ، وله حق اقتراح القوانين ، ورد مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان إليه في مدى شهر لأعادة النظر فيها ، ويضع اللوائح العامة *Règlemente* اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها (مادة ٢٧ دستور)^(١) ، وله حل مجلس النواب ، وتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر ، وهو الذي يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية ، ويعين فض الأجتماع غير العادي ، ويمتنع دور الانعقاد العادي للبرلمان يخطبة العرش في المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ، وينشئ ويمح الرتب المدنية والعسكرية والباشين والصاب الشرف الأخرى ، وله حق ملك المصلحة تنميذا للقانون ، كما أن له حق العفو *droit de grace* وتخفيض العقوبة ، ويرتب المصالح العامة ، ويولي وبزل الموظفين على الوجه المين بالقوانين ، ويعين

(١) ملاحظة هامة : اللائحة *Règlement administratif* تشرح ثانوى فهي

كالقانون تصع قواعد عامة واجبة الاتباع وملزمة للأفراد والمحاكم ولكنها تختلف عن القانون *loi* ، أولاً من حيث المصدر . وثانياً - من حيث القوة . فالقانونى الدولى الياية يجب أن يقره البرلمان فهو من أحسن أعمال السلطة التشريعية أما اللائحة فهي من عمل السلطة التنفيذية وحدها . والقانون أعلى مرتبة من اللائحة فلا يجوز للوائح أن تحالف القوانين أو تعطّلها أو تعدلها . وهذا فاك المادة ٢٧ دستور مصرى . الملك كما يصع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها . وقد ص الدستور اللجيكى صراحة . مادة ١٠٧ ، على أن المحاكم لا تطلق اللوائح العامة أو المحلية الا اذا كانت مطابقة للقانون . وهذا ما قضت به بعض أحكام المحاكم عدداً . وحتى السلطة التنفيذية في وضع اللوائح معترف به في جميع البلاد لأن القوانين التي يسنها البرلمان لا تدخل عادة في التفاصيل بل تتركها إلى السلطة التنفيذية لتنفيذها في شكل لوائح عمومية . واللوائح التي يضعها الملك تصدر عدداً في شكل مرسوم *décret* يوافق عليه الملك بناء على اقتراح الوزير المختص ومواضعة مجلس الوزراء ولكن هناك لوائح محلية يصدرها المديرون والمحافظون في شكل « قرارات » .

الأحكام العرفية (لكن يجب أن يرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانقضاء وحسب دعوة البرلمان للأجتماع على وجه السرعة) ، والملك هو القائد الأعلى للقوات البحرية والبحرية ، وهو الذي يولي ويعزل الصباط ، ويعان الحرب ويمتد الصلح ، ويبرم المعاهدات ويلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسبها من البيان (على أن إعلان الحرب المحسومة لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو قص في حقوق سيادتها أو تحصيل خزاينها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان) ، وأعطته المادة ٤١ دستور حق إصدار مراسيم لها قوة القانون *decrets-lois* فيما بين أدوار انقضاء البرلمان ، قالت : « إذا حدث فيما بين أدوار انقضاء البرلمان ما يوجب الأسراع الى اتخاذ تدابير لا تخشى التأخير فلهلك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان الى إجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول إجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المهلين زال ما كان لها من قوة القانون (١) » .

ولكن جميع هذه الحقوق أو معظمها لا يتولاها الملك بنفسه بل بواسطة وزرائه ،

(١) يجب التمييز بين المراسم العادية *decrets* والمراسم قوانين *decrets-lois*)
فجميع أوامر الملك المتعلقة بشئون الدولة والتي يصدرها الملك « بناء على عرض أحد الوزراء (أو رئيس الوزراء) وموافقة رأي مجلس الوزراء » يطلق عليها اسم مرسوم . أما الموضوعات التي قد تحتويها المراسم فتشتمل على تعيين بعض كبار الموظفين ، حل مجلس النواب أو تأجيله أو دعوة للانقضاء ، إصدار لائحة من اللوائح *Règlements administratifs* . والمراسم مهما تعددت موضوعاتها يجب أن تخضع للقوانين لأنها أقل مرتبة وقوة منها (راجع ما قلناه في الخامس السابق بخصوص اللوائح) . أما المراسم بقوانين *decrets-lois* فتمتاز من هذه القاعدة بالمرسوم بقانون يشمل تشريعاً يحتاج أصلاً الى موافقة البرلمان أي الى قانون لم يكن ظراً لغياب البرلمان ، أما تعطيل الحياة النيابية (كما حصل مثلاً في عهد زبور باشا ومحمد باشا محمود وأسماعيل صدق باشا قبل العمل بدستور سنة ١٩٣٠ وتوفيق نسيم باشا من سنة ١٩٣٤ الى سنة ١٩٣٥) ، أو لانتها

أذ نص المادة ٤٨ من دستور سنة ١٩٢٣ - وهي مادة أساسية في الدستور المصري - أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » . وكانت صياغة هذه المادة موضع مناقشة في « لجنة الثلاثين » أذ رأى بعض الأعضاء النص على أن الملك يتولى سلطته « مع وزرائه » فلاحظ البعض الآخر أن العبارة المذكورة واسعة قد تفيد أن الملك سياسة خاصة غير سياسة وزرائه ولما استقر الرأي في النهاية على العبارة الحالية « بواسطة وزرائه » لأنها أكثر قيوداً لسلطة الملك .

فإذا نظرنا إلى مشروعات القوانين الحكومية مثلاً نجد أن مجلس الوزراء هو الذي يقرها أولاً ثم يرفضها بعد ذلك للملك للحصول على أمضائه بقصد عرضها على البرلمان . والمراسيم لا تصدر من الملك إلا بناء على ما يعرضه عليه ودرأؤه وموافقة مجلس الوزراء . والتعيينات الهامة في مناصب الدولة لا يأمر بها الملك من تلقاء نفسه بل بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المختصين وطلبهم . وحق العفو لا يستعمله الملك في النائب إلا بناء على مشورة وزير الحفانية ^(١) . والرتب والنياشين والقاب

الدولة السوية ، نجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لسن هذا التشريع من نفسها بدون انتظار البرلمان . فالمرسوم بقانون أدن يشبه القانون من حيث قوته وموضوعه . كما يشبه المرسوم المادى من حيث مصدره لأنه صادر من السلطة التنفيذية وحدها دون البرلمان . ولذا لحق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون استثنائى . وفي الظروف العادية لا يجوز للسلطة التنفيذية عندما أستعمل هذا الحق إلا إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع الى اتخاذ تدابير لا تختمل التأخير ، (مادة ٤٩ دستور) . ويجب دعوة البرلمان الى أجتتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه في أول أجتتماع له (دستور سنة ١٩٣٠ لم يشترط دعوة البرلمان الى أجتتماع غير عادى) فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين (يكفى رفض أحدهما لا كلاهما) زال ما كان لها من قوة القانون .

(١) المقصود هنا حق العفو الفردى *droit de grace* وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور) ، أما العفو الشامل *Amnistie* فلا يكون إلا بقانون (مادة ١٥٢ دستور) . والفرق بينهما أن الأول لا يشمل إلا حالات فردية معينة أما العفو الشامل فيشمل عادة مجموعة جرائم ، كجميع الجرائم السياسية مثلاً التي أرتكبت من تاريخ كذا الى تاريخ كذا . وهناك فرق آخر فالعفو الفردى *grace* يعنى من العقوبة ولكن لا يمحو الجريمة نفسها ولا ما قد يترتب عليها من سقوط الحقوق المدنية والسياسية ، أما العفو الشامل *Amnistie* فيمحو كل أثر للجريمة فصح كأنها لم تقع .

الشرف الأخرى ولو أنها تمنح عندنا « بأوامر ملكية » لا « بمراسيم » يوافق عليها مجلس الوزراء ^(١) إلا أن رضا الحكومة ولو بطريقة غير رسمية على منحها أمر واجب ، وقد أثبتت مسألة منح الرتب والنياشين سنة ١٩٢٤ عندما كان سعد زغلول باشا رئيساً للوزارة ، وكان من رأيه أنه ينبغي أخذ رأى الحكومة أو انتظار مقترحاتها فيمن يجوز منحهم رتباً ونياشين ، لأن الملك لا يتولى سلطة إلا بواسطة وزرائه . وبالرغم من أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية الخ ، إلا أنه لا يتولى بنفسه قيادتها أثناء الحرب . لقد كان ملك الأنكليز وليام الثالث (أورنج) يقود الجيوش بنفسه ولكن هذا الزمن مضى الآن ، ويرى الكتاب الانكليزي أن مخالفة ذلك في العصر الحاضر بعد خروجها على العادات البرلمانية المألوفة ولا يتفق مع عدم مسئولية الملك .

(١) يجب التفرقة بين الأمر الملكي Rescrit Royal وبين المرسوم Décret . الأمر الملكي المرجع فيه لأرادة الملك وحدها فلا يشار فيه إلى سبق عرضه على مجلس الوزراء ولا تؤخذ موافقة هذا المجلس عليه . أما المرسوم فلا يصدر من الملك إلا على طلب أحد الوزراء وموافقة مجلس الوزراء . والمسائل التي يصح للملك أن يصدر فيها أوامر ملكية بدون رجوع إلى وزرائه محدودة طليحة الحال لأن الأصل أن الملك يتولى سلطة بواسطة وزرائه ، وأهم هذه المسائل هي الآتية : (١) كل ما يتعلق بحقوق الملك بصفته رئيساً للأسرة المالكة (قانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٢ الصادر في ١٠ يوليو سنة ١٩٢٢) بالتصديق على الأحكام التي تصدر من مجلس اللاط والأذن بالرواج لأعضاء الأسرة المالكة ومنح لقب الأمانة والحرمان منه وتوزيع المنحصات على أعضاء الأسرة المالكة وتعديلها وقطعها (٢) كان صدور كل من دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ وتعطيلهما بأمر ملكي لا بمرسوم . أخطر الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية ، والأمر الملكي رقم ٣٦ لسنة ١٩٢٨ بأقالة المجلس بلسا من الوزارة ، والأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بحل مجلس النواب والشيوخ وأخاف تطبيق بعض مواد الدستور ، والأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بإحلال دستور سنة ١٩٢٣ واستبداله بدستور سنة ١٩٣٠ ، والأمر الملكي رقم ٧٩ لسنة ١٩٣٤ بتعطيل دستور سنة ١٩٣٠ . والأمر الملكي الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بإعادة دستور سنة ١٩٢٣ : (٣) قول استقالة الوزارة ودعوة من اختاره الملك لتأليف الوزارة الجديدة يكون بأمر ملكي ، لكن تأليف الوزارة نفسها متى تم يصدره مرسوم (٤) إنشاء النياشين والقباب الشرف الجديدة تصدرها أوامر ملكية لا مراسيم .

وبالرغم من نص المادة ٤٦ دستور عندنا على أن الملك هو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات إلخ فإن الذى يقوم بذلك فعلا هو وزراءه . وتخطبة العرش صحتها التى يفتح بها الملك الدورة العادية السنوية هى من وضع الوزارة لا الملك .

(٢) رئيس الدولة لا يعمل بمفرده ، لا يبرم من أنه يشترك أحد الوزراء

مع فى جميع الأعمال التى يباشرها سلطاته التى يتحمل مسئوليتها : ويبدو عن ذلك الإنكليز بقولهم *The King Can not act alone* . وكانت هذه فى نشأتها مسألة شكلية ، فبحسب النظام الإنكليزى كان لا بد فى معظم الأحوال لكي تصبح إرادة الملك ملزمة أن تأخذ شكلا كتابيا محتوما يعرض الأختام . ولما كان كل ختم من هذه الأختام مسلما لأحد كبار الموظفين للمحافظة عليه ، وله وحده استعماله لتصديق على أمضاء الملك ، صار بتوقيعه على الأمر الملكى يحصل مسئولية . وهكذا ظهر شخص مسئول عن كل عمل أو أمر من أعمال وأوامر الملك الكتابية . وانتقلت هذه القاعدة الى البلاد الدستورية الأخرى وأصبح من المقرر الثابت فيها أن أمضاء الملك فى أمور الدولة يجب أن يكون مصحوبا بأمضاء أحد الوزراء *Le Contresigning ministeriel* . مادة ٣ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى الفرنسى « كل عمل من أعمال رئيس الجمهورية يجب أن يعصيه وزير » . مادة ٦٠ دستور مصرى « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لتفادها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (١) .

ولكن لم يقف الأمر عند هذا الحد فى الدول البرلمانية ، بل قرر أيضا أن يساعد أحد الوزراء الملك حتى فى الأعمال التى ليست لها صفة قانونية كتابية ، كالمحادثات والمقابلات والاتصالات طالما أنها متعلقة بشئون الدولة . فجميع الخطب الرسمية التى يلقاها رئيس الدولة فى المناسبات المختلفة يجب أن يوافق عليها صراحة أو ضمنا ووزرائه ، وأن يحضرها أحد الوزراء حتى يتحمل مسئوليتها . وإذا سافر

(١) ملاحظ أن الأوامر الملكية — بخلاف المراسم — لا تحمل عادة الا توقيع الملك كالأمم الصادر بإقالة الوزارة النحاسية الثانية والأوامر الملكية الخاصة بقبول استقالة الوزارة أو دعوة أحد الأفراد لتشكيل الوزارة الجديدة .

الملك أو رئيس الجمهورية إلى الخارج وجب أن يصحبه أحد الوزراء (وزير الخارجية غالباً خصوصاً إذا كانت الزيارة رسمية) . ومن الواجب أن يحضر وزير الخارجية في جميع المقابلات الرسمية بين الملك ووزراء الدول الأجنبية . وكل اتصال شخصي في غيبة الوزير وبدون رضائه المريح أو الصفي بين الملك أو رئيس الجمهورية ووزير دولة أجنبية يعد مخالفاً لروح الدستور والعرف البرلماني . حرت العادة في « صرف العهد الماضي أن يقابل » للسندوب السامي « البريطاني الملك رأساً بدون حضور أي وزير . وواجب أن يتخير الحال بعد أن أصبح السندوب السامي « سفيرا » وبعد أن تحددت علاقة مصر ببريطانيا العظمى بماهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ على أساس استقلال مصر ومخالفتها لبريطانيا لا تبينها لها . وفي الواقع لما قدم السفير الحالي ، السير ميلز ليمسون ، أوراق اعتماده بعد تنفيذ الماهدة الانتكابهية المصرية كان وزير الخارجية المصرية حاضراً هذه المقابلة وهو الذي قدمه رسمياً إلى « مجلس الوصاية » الذي كان يباشر سلطات الملك الدستورية حين بلوغ جلالة سن الرشد .

(ج) هل يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الوزارة البرلماني : بما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية لا يتولى سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه ، ولا يستطيع أن يعمل بمفرده بل القين يقومون بملا جميع اختصاصات السلطة التنفيذية هم الوزراء منفردين أو مجتمعين (مجلس الوزراء) ، فلم لا يستغنى عن وظيفة رئيس الدولة اكتفاء ببيت الوزارة ؟ هذا ما فكر فيه البعض . فحينما انعقدت الجمعية التأسيسية الفرنسية عقب ثورة ١٨٤٨ لوضع دستور جديد اقترح أحد أعضائها حريش Jules Grévy أسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس وزارة منتخب بواسطة الجمعية النيابية بدون حاجة لإنشاء وظيفة رئيس جمهورية . ولكن رفض اقتراحه بأغلبية ٦٤٣ صوتاً ضد ١٥٨ . ومن عريب الصدق أن يشغل حريش نفسه فيما بعد ، في عهد الجمهورية الثالثة ، في المصب الذي اقترح الغائه في سنة ١٨٤٨ ! ولم تحقق هذه الفكرة (الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة) إلا في بعض الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب الكبرى ، كاللستور الهوسمي والباطاري ودساتير الولايات الاخرى الداخلة في تكوين دولة الريش الألمانية . ولا تشجع

هذه التجربة على العمل بها وتسييمها في البلاد الاخرى ، إذ أنها أدت إلى مسح النظام البرلماني وأعضاء السلطة التنفيذية أضغافاً كبيراً . وفي الواقع لو غلبت رئيس الدولة حتى في الدول البرلمانية أهمية لا يستهان بها بل هي وظيفة ضرورية لنجاح النظام البرلماني . حقيقة أن هذا النظام ينقل كما رأينا السلطة الفعلية من الملك أو رئيس الجمهورية إلى الوزراء المسؤولين أمام البرلمان ، ويقيد تدخل رئيس الدولة في الشؤون العامة إلى أقصى حد ، ولكن ليس معنى ذلك أن مركز رئيس الدولة أصبح مركزاً عاطلاً لا فائدة من وجوده ، ووظيفة صورية يمكن الاستغناء عنها بدون أدنى ضرر . كلا ! الرئيس الأعلى هو الذي يمثل أولاً في الداخل والخارج وحدة الأمة وعنصر الثبات والاستقرار في الدولة ، فالوزارات تسقط والوزراء يتغيرون ولكنه ثابت . لقد شاهد المسيو دومرج مدة السنوات السبع التي تولى فيها رئاسة الجمهورية الفرنسية ١٦ وزارة ! ولكن ما نقوله ينطبق على الخصوص على الدول الملكية لأن الملك لا يتولى العرش لمدة محددة مقدماً - كرئيس للجمهورية - بل لمدى الحياة . فهو يمثل الثبات والاستقرار إلى أكبر حد ، وهذا يكسبه فوق ذلك خبرة واسعة في شؤون الدولة يمكن أن يستفيد منها وزرائه . لقد ذكرنا قول الوزير الانكليزي الكبير جلادستون : « أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أي رجل آخر في المملكة »^(١) .

والنظام البرلماني على الخصوص في حاجة إلى : تحكم عادل متقل بعيد عن الأحزاب يفصل فيما قد يحصل من النزاع بين البرلمان والوزارة ويحافظ على التماسك والاتساجم بينهما من جهة وبين الأمة من جهة أخرى ، وإلى عامل ملطف يخفف من حدة سياسة الحزبية التي قد تندفع فيها الوزارة مسوقة بأغليتها البرلمانية . ورئيس الدولة البرلماني خصوصاً إذا كان ملكاً^(٢) هو خير من يقوم بهذه الوظائف ، وفي استطاعته

(١) راجع ما قلناه عن : الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية ، خصوصاً من ٨٩ وما بعدها .

(٢) الملك يتولى وظيفة بالوراثة هو لا يخضع لأي حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً بعكس رئيس الجمهورية فإنه لا يصل إلى الرئاسة إلا بأيد حزب أو أكثر فيشر بأنه مدير أدياً لهذا الحزب وهذا يقلل من قيمة نصائحه .

ذلك بدون ان يتعدى اختصاصاته الدستورية . فأولا - توقيع ضرورى فى كثير من الشئون . وثانيا - لاشي . يقيد حقه فى إبداء النصيح والأرشاد لوزرائه . وثالثا - هو الذى يعين الوزراء ويمزلمهم . ورابعا - له حق حل البرلمان حلا رتبيا . ونحن إذا تأملنا فى هذه الحقوق لوجدنا انه لا يزال امام رئيس الدولة البرلمانى - بالرغم من تقييد سلطته - مجال واسع للعمل .

(١) ضرورة الحصول على أمضاء رئيس الدولة فى كثير من الشئون : جميع أعمال السلطة التنفيذية تدار وتنفذ باسم رئيس الدولة لأنه هو الذى يتولى أسما هذه السلطة (ماده ٢٩ دستور مصرى) السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور () وأمضاؤه ضرورى لا يمكن الاستغناء عنه بحال فى كثير من الشئون . فمشروعات القوانين الحكومية قبل عرضها على البرلمان ، والمراسيم المختلفة سواء كانت متعلقة بوضع لوائح عامة أو بمسائل أخرى كتميين الوزراء وكبار الموظفين أو تاجيل البرلمان أو حله أو دعوته إلخ . . . يجب أن تحمل توقيع رئيس الدولة . ولا توجد أية قوة بشرية يمكنها أرغامه على إعطاء هذا التوقيع . فإذا ظهر له أن ماقدرته الوزارة غير صواب أو بعيدا عن الحكمة أو مضرأ بمصلحة البلد فله أن يمتنع عن التوقيع أولا يوقع الا بعد أبداء ملاحظاته . فى سنة ١٩٣٠ رفض المنفورة الملك فؤاد الاول أن يذيل بأمصائه مشروع القانون الذى رفضته له الوزارة النحاسية الثانية والحاصل بمحاكمة الوزراء فتعطل هذا المشروع ولم يمكن عرضه على البرلمان . حقيقة أن ليس لرئيس الدولة - بما أنه غير مسئول - أن يصرو على إرادته لكن يمكنه على الأقل أن يؤخر بعض المشروعات التى يرى أن الوزارة تسرعت فيها . وفى الغالب لا يمتنع رئيس الدولة نهائيا عن الأمضاء والا اضطرت الوزارة الى تقديم استقالتها . فإذا هددت بذلك وأبد البرلمان الوزارة فى موقفها وجب على رئيس الدولة أن يخضع الهم الا اذا فضل عرض الأمر على الأمة بحل البرلمان وأجراء انتخابات جديدة .

ولقد غير النظام البرلمانى موقف الوزارة من الملك فقد بما كان الملك . ينفذ إرادته على شرط أن يحصل على أمضاء وزير يتحمل مسئولية العمل ، أما الآن فالوزارة البرلمانىة هى التى تقرر على شرط الحصول على توقيع رئيس الدولة .

(٢) أسماء النصح والمؤرشاء : قلنا مرارا أن رئيس الدولة إذا كان ذكيا مثقفا وخصوصا إذا كان ملكا مارس الملك مدة طويلة يمكنه أن يكون حوثا كبيرا ومرشدا لوزارته ، وفي إمكانه ومن حقه قبل أن يصع امضاه على أمر مهم من أمور الدولة أن يناقش وزرائه وربما أمكنه أقناعهم بوجهة نظره ووجاهة اعتراضه . وكذلك الحال في مجلس الوزراء إذا كان لرئيس الدولة الحق دستوريا في حضور جلسات المجلس (مصر - فرنسا مثلا) . وأن كانت القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يصوت بكيفية الوزراء على القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء . إلا أن لارائه وملاحظاته قيمة كبيرة تناسب مع مكانة صاحبها وخبرته . وبين السلطة المطلقة وأنعدام السلطة أصلا يوجد مجال واسع جداً لما سماه أحد وزراء فرنسا السابقين - لسيو لوى بارثو - بالنصائح الفعالة *les conseils agissants* (١) .

(٣) رئيس الدولة البرلماني هو الذي يجتمع الوزراء وبعضهم : مادة ٤٩ دستور مصر « الملك يمين وزراءه ويقبلهم » . حقيقة أن حرية رئيس الدولة البرلماني في اختيار الوزراء ليست مطلقة كحرية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلا (نظام رئيسي) بل هي مقيدة الى حد كبير ، ف رئيس الدولة البرلماني ملزم دستوريا بمراعاة حالة الأحزاب في البرلمان ، ودعوة زعماء الأغلبية لتولي الحكم . ولذا قال بعضهم أن البرلمان هو الذي يمين في الواقع الوزارة وأن هذه ما هي إلا لجنة برلمانية ينتخبها البرلمان لقيام بأعمال السلطة التنفيذية . وأول من أورد هذه الفكرة على ما يظهر هو الكاتب الأنكليزي Bagehot في كتابه *The British Constitution* ، ٤ Ed 1865 . جاء في الكلام عن الوزارة ما يأتي ص ١١ و ١٠١ « قصد بكلمة وزارة Cabinet اللجنة التي يختارها البرلمان أو السلطة التشريعية لتكون هيئة تنفيذية . للسلطة التشريعية عدة لجان ولكن هذه اللجنة التنفيذية

(١) "Entre la dictature et l'abdication, entre la toute-puissance et l'impuissance, entre la presence qui se mêle de tout et l'absence qui ne s'occupe de rien, il y a mille et un degrés pour ce que j'appellerai d'un mot qui dit bien ma pensée, les conseils agissants." (Louis Barthou).

(الوزارة) هي أكبرها وأهمها، والبرلمان يختار لها الأشخاص الذين يثق بهم أكثر من غيرهم. نعم، أن البرلمان لا يختارهم مباشرة ولكن اختياره لهم بالواسطة لا يقل من سلطة اختياره المطلقة. أن الحزب السائد في مجلس النواب هو الحزب الذي يمثل أكثرية الشعب، والملك يدعوته زعيم الحزب المذكور لرئاسة الوزارة يكون قد عين الرجل الذي تختاره له أكثرية مجلس النواب. « وشبهه ييجوت رئيس الوزارة الأنكليزية برئيس الولايات المتحدة من حيث التعيين، فكما أن هذا الأخير منتخب من الشعب على درجتين، كذلك رئيس الوزارة الأنكليزية يختاره - عمليا - مجلس العموم المنتخب بواسطة الشعب.

وقد حققت هذه الفكرة ألى أبعد حد بعض المبادئ الباقية الصادرة بعد الحرب المعظمى، فصت على تعيين الوزارة كلها أو رئيس الوزراء على الأقل بواسطة المجلس النيابي (أنظر دستور بروسيا، ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٤٥، دستور بافريا، ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٥٨، دستور النمسا، ١١ أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٧٠، دستور أستونيا ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٥٩، دستور سكسونيا مادة ٢٦). ولكن في تعيين الوزارة بواسطة البرلمان مباشرة اضعاف كبير للسلطة التنفيذية ومسح للنظام البرلماني.

أما في البلاد البرلمانية الأخرى كاتجيترا وفريا وبلجيكا وتشيكوسلوفاكيا ومصر وغيرها فمن المخالفة إنغال الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في اختيار الوزراء بحجة أن اختياره مقيد، فمن جهة الوزراء في هذه البلاد لا يستمدون سلطتهم القانونية ولا يشغلون مراكزهم ألا بناء على التعيين أو المرسوم الصادر من رئيس الدولة. وأن كان رئيس الدولة البرلماني لا يختار الوزراء بنفسه بل يترك هذا للشخص الذي يكلفه بتشكيل الوزارة، ولا يكره رئيس الوزارة على أن يعمل مع وزراء لا يريدهم، ألا أن له أن يستبعد أى يرفض تعيين وزير بذاته، تاركا بعد ذلك لرئيس الوزارة أن يختار غيره ممن يثق بهم ويرضى ان يتضامن معهم. بهذا ينتفى التعارض بين الحقيقتين: حق الملك الدستوري في تعيين الوزراء وحق رئيس الوزارة الضروري في اختيار زملائه المتضامتين

معه في المسئولية امام البرلمان^(١). ومن جهة أخرى تختلف حرية التعيين المتروكة لرئيس الدولة باختلاف البلاد وظروف كل منها فإذا كانت الأحزاب قليلة ومنظمة (كما هو الحال في إنجلترا) وكان لاحدها أغلبية ظاهرة لا يستطيع رئيس الدولة أن يوظف وزارة ثانية الا اذا دعى للوزارة زعماء أو زعيم تلك الاكثريه بالذات فاختياره يكاد يكون معدوماً.

أما إذا كانت حالة الأحزاب غامضة وعددها كبير وليس هناك أغلبية واضحة أو زعيم ظاهر فينبغي يتمتع رئيس الدولة بقسط كبير من الحرية في تعيين رئيس وزرائه . فهو الذي يختار بمعنى الكلمة الشخص الذي يهد إليه تأليف الوزارة وقد يكون لهذا الاختيار تأثير كبير على سياسة الدولة . فلا يمكن لأحد أن ينكر مشلا الدور الذي يلعبه شخصياً رئيس الجمهورية الفرنسية في حالة الأزمات الوردية نظراً لتمدد الأحزاب هناك .

لقد صرح مرة المسيو جريفي ، حينما كان رئيساً للجمهورية الفرنسية ، أنه طالما هو في مركزه قلن يصل المسيو كلصو زعيم الحزب الراديكالي في ذلك الوقت الى رئاسة الوزارة وأمكنه صلا أن ينفذ كله . كما أنه أحر عدة مرات تولى غمبتا رئاسة الوزارة مفضلاً عليه غيره .

ورئيس الدولة البرلماني لا يتدخل قط للأستبعاد والأعراض بل أيماً للأحتفاظ . في استطاعة رئيس الدولة إذا تسرع البرلمان في الاقتراع على إسقاط الوزارة أن يرد الأمر الى نصائه بعدم قبول أستقالتها حتى يعود المجلس الى رزائه . في أول فبراير سنة ١٩٣٣ قدمت الوزارة البلجيكية برئاسة المسيو دي بروكفيل (de Broqueville) أستقالتها الى الملك البير الأول لاقتراع مجلس النواب على لومها

(١) وقد جرت التقاليد في مصر على هذا فرفض المعمور له الملك فؤاد في ٢٩ يناير سنة ١٩٢٤ تعيين علي الشامي باشا (طرا لسته السابقة بالجنديري) وريراً في الوزارة التي شكلها حيثد سعد رغول باشا صرح سعد بدلا منه اسم نجيب النرايلي باشا . وفي سنة ١٩٢٩ رفض الملك فؤاد تعيين حاض غنفي باشا . وريراً للصحة وفي ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ رفض جلالة الملك فاروق تعيين الأستاذ يوسف أحد الجندي (الوكيل البرلماني لوزارة الداخلية في الوزارة النحاسية الثالثة) وريراً في الوزارة النحاسية الرابعة .

في غياب عدد كبير من الأعضاء المناصرين للحكومة ، وعلى أثر استجواب خاص بانتخابات بلدية في قرية صغيرة ، فتأثر الملك لهذا الحادث ورفض قبول استقالة الوزارة ، ووجه إلى رئيسها خطاباً قال فيه : « أن البلاد لا يمكنها أن تهتم أن مصير وزارة أحدثت على عاتقها اصلاح مركز الدولة المالي والاقتصادي يكون معلقاً بمسألة انتخابات محلية في قرية من القرى . وعليه لا يمكن في هذه الظروف أن أقبل استقالة الوزارة التي ترأسونها وأرجوكم ورملائكم أن تستمروا في عملكم الشاق الذي طأتموه . ذلك ما يهم البلاد قل كل شيء » . أراء هذا الموقف الحكيم أضحت الأغلبية من جديد وقررت الثقة بالوزارة القائمة . وبذلك حلت الأزمة الوزارية في مدة قصيرة بفضل موقف رئيس الدولة الحازم .

أما حق رئيس الدولة البرلماني في عزل الوزراء فهو ناتج عن حقه في تعيينهم ، إذ القاعدة أن من يملك التعيين يملك العزل ، وقد نص على ذلك الدستور المصري مادة ٤٩ : « الملك يعين وزراءه ويقيهم » ، ودستور تشيكوسلوفاكيا مادة ٧٠ « رئيس الجمهورية يعين ويعزل رئيس الوزارة والوزراء » ، ودستور رومانيا مادة ٨٨ « الملك يعين ويعزل وزراءه » ، ودستور قبرص مادة ٥٣ « رئيس الريس يعين مستشار الريس ويعزله ويعين ويعزل الوزراء الآخرين بناء على طلب مستشار الريس » .

وهناك أمثلة عديدة مشهورة لعزل رئيس الدولة البرلماني لوزرائه . ففي ٦ يونيو سنة ١٨٣٤ عزل لويس الثامن عشر التيكونت دي شاتوبريان وزير الخارجية . وفي ١٦ مايو سنة ١٨٧٧ عزل رئيس الجمهورية الفرنسية ، المارشال ماكMahon ، وزارة جول سيمون . وفي ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ أقال الملك فؤاد وزارة النحاس باشا . وفي مايو سنة ١٩٣٢ عزل المارشال هدنبرج ، رئيس الجمهورية الألمانية في ذلك الوقت ، المستشار برونيج ووزارته . لكن يجب ملاحظة أن حق رئيس الدولة في النظام البرلماني في عزل الوزراء ليس مطلقاً بل مقيداً - كحق التعيين ذاته - بضرورة الحصول على وراءة حائزة على ثقة البرلمان . فليس الدولة بلا شك أن يعزل الوزارة التي فقدت ثقة البرلمان (أو مجلس النواب) إذا امتعت عن تقديم استقالتها ، وله أن يعزل الوزير

الذى أصبح لا ترضى عنه الأغلبية البرلمانية . ولكن هل له أن يعزل وزارة حائزة على ثقة أغلبية البرلمان ؟ إذا عزل رئيس الدولة الوزارة المذكورة تمطر عليه الحكم مع بقاء البرلمان قائم لأنه ، في الغالب لم يعطى ثقة للوزارة الجديدة ، التي ستكون مؤلفة بطبيعة الحال من أحزاب الأقلية أو من أشخاص بعيدين عن الأحزاب . وحينئذ إذا لم يمكن التأثير على الغالبية البرلمانية ونحوها فلا بد من حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة ، فإذا أدت هذه الانتخابات إلى تكوين أغلبية مغايرة للأولى ومؤيدة للوزارة الجديدة كان ذلك فوراً لرئيس الدولة وتأييد الخطه في عزل الوزارة السابقة . أما إذا أسفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة مرة أخرى وحسب على رئيس الدولة التزول على إرادة الأمة (النخبين) ، ودعوة زعماء الأغلبية القديمة الذين أقصاهم عن الحكم لتأليف الوزارة من جديد . فليس لرئيس الدولة البرلماني أدن أن يعزل الوزارة الحائزة على ثقة البرلمان إلا إذا ظهر له قرائن عديدة أن البرلمان المذكور أصبح لا يمثل رأى أغلبية النخبين ، أو بعبارة أخرى ، أن الوزارة القائمة لا تستند إلا إلى أقلية في الأمة بالرغم من أعليتها البرلمانية ^(١) وقد قرر ذلك في إنجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر وتأييد بعدة سوابق في سنة ١٨٠٧ و ١٨٣١ و ١٨٣٤ . ففي ١٨ ديسمبر سنة ١٧٨٣ عزل الملك جورج الثالث وزارة دوق بورتلاند (Portland) ، بالرغم من تمتعها بثقة أغلبية مجلس العموم ، وعين وزارة جديدة برئاسة ولسمت (W Pitt) ، واستمر الترام بين هذه الوزارة ومجلس العموم حتى حل هذا المجلس وجاءت الانتخابات الجديدة مؤيدة للوزارة ، ومثل ذلك ثبت مركزها . وفي نوفمبر سنة ١٨٣٤ عزل الملك ولسم الرابع وزارة لورد ملبرن (Melbourne) مع أنها كانت حائزة على ثقة أغلبية مجلس العموم وعين وزارة جديدة برئاسة سير روبرت پيل Robert Peel ، وقامت الوزارة المذكورة بحل المجلس ولكن جاءت الانتخابات ضد مصحتها ومؤيدة للأغلبية القديمة ، فاضطر

(١) في مايو سنة ١٩٣٢ عزل رئيس الريش ، المارشال هدرج ، المستشار روتنج (Brüning) بحجة أن بعض الانتخابات الفرعية دلت على أن الحكومة بدأت تفقد الأغلبية .

الملك الى دعوة لورد ملبن من جديد . أما في مصر فحصل أن أقال المنفور له الملك
فؤاد الأول الوزارة التحاسية الأولى في ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ بالأمر الملكي رقم ٣٧
لسنة ١٩٢٨ ، بالرغم من الأغلبية الكبيرة التي كانت لها في المجلسين ، وبني هذا العزل على
أن الائتلاف بين حزبي الوفد والأحرار الدستوريين الذي قامت على أساسه الوزارة
قد أصيب بصدمع^(١) وما من شك في مخالفة هذه الأقالة للدستور . لأنه بالرغم من نصدمع
الائتلاف بين الحزبين المكونين للوزارة كان لوفد وحده الأغلبية الساحقة لافي البرلمان
فقط بل في الأمة أيضا وبين صفوف الناضحين . فأقالة الوزارة في هذه الظروف لا يمكن
أن يقصد به الرجوع إلى الأمة لاستشارتها أو الاحتكام إليها بل أعاد الحزب الذي
له الأغلبية في البلاد ، وبالتالي تعطيل الحياة النيابية الدستورية . وهذا ما وقع فعلا .
ففي ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ صدر الأمر الملكي رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٨ إلى محمد محمود
باشا زعيم الأحرار الدستوريين (حزب الاقلية) بتأليف الوزارة الجديدة ، وصدر
المرسوم الملكي بتشكيلها في ٢٧ يوليو . وفي اليوم التالي أجل انعقاد البرلمان لمدة شهر .
وفي ١٩ يوليو صدر الأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بوقف تطبيق بعض مواد
الدستور ، وبمجل مجلس النواب والشيوخ لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . ولكن
هذه « الديكتاتورية » لم تده في الواقع الا ١٧ شهرا ، اذ على أثر المفاوضات بين
الحكومتين الأنكليزية والمصرية التي انتهت إلى مشروع معاهدة هندرسون -
محمد محمود ، طلست الحكومة الأنكليزية ، برئاسة المستر ماكدونالد (حزب العمال)

(١) صورة الأمر الملكي رقم ٣٧ سنة ١٩٢٨ . بأقاله حصرة صاحب الدولة
مصطفى النحاس باشا المنشور بالوقائع المصرية ٢٥ يويه سنة ١٩٢٨ ص ٩ من العدد
٥٤٠ غير أعتيادي .

• عزبى المجلس باشا •

• لما كان الائتلاف الذي قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدمع شديد فقد
رأينا أقالق دولتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أدبتم من عمل في خدمة البلاد .
صدر بمرأى عابدين في ٧ محرم سنة ١٣٤٧ (٢٥ يويه سنة ١٩٢٨) •

في ذلك الوقت ، استشارة الأمة المصرية في هذا المشروع بأجراء انتخابات حرة . وأدى ذلك الى تولي الوفد الوزارة من جديد ولمدة قصيرة في سنة ١٩٣٠ (الوزارة النحابة الثانية) (١) .

فالتجربة الوحيدة عندما منذ إعلان دستور سنة ١٩٢٣ ، لعزل رئيس الدولة لوزارة حائزة على ثقة البرلمان ، لم تترك أثرا حنا في النفوس لخالفها الصريحة للدستور . وفي الواقع يجب أن يظل هذا الأجراء استثنائيا محضالا يلجأ اليه رئيس الدولة الا اذا ثبت لديه - بقرائن عديدة كما قلنا - أن الوزارة القائمة والأغلبية البرلمانية أصبحتا لا تمثلان أغلبية الناخبين تمثيلا صحيحا . وأقالة الوزارة في هذه الظروف لا يستدعي فقط حل المجلس المؤيد للوزارة المذكورة ، بل أيضا عمل انتخابات جديدة لتثبت من رأى الأمة ولعرض الخلاف بين رئيس الدولة من جهة والوزارة وأغليتها البرلمانية من جهة أخرى على الناخبين ، ومتى قالت الأمة كلمتها وجب ان يخضع لها الجميع .

٤ (سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (أو مجلس النواب) هو رئيسيا : حق الحل - كجميع السلطات الدستورية الأخرى - لا ينولاه رئيس الدولة البرلمان (الملك او رئيس الجمهورية) الا بواسطة وزرائه ، وفي معظم الأحيان بناء على مشورتهم . فادام خرج مركز الوزارة أمام البرلمان امكنها الرجوع الى رئيس الدولة لتستصدر منه مرسوما بحل مجلس النواب . وهذا هو الحل الوزاري Dissolution Ministerielle ، أذا الوزارة هي التي طلته وأشارت به للدفاع عن نفسها ضد برلمان يتاوتها ويرغب في إسقاطها . ولكن قد يقع عكس ذلك تماما : تريد الوزارة القائمة أن تحتفظ بالبرلمان لأنه يؤيدها ولأن لها فيه الأغلبية ، ويرى رئيس الدولة على العكس أن الوزارة والبرلمان أصبحا لا يمثلان الأمة ، فما الذي يستلج عمله ؟ أنحرمه من حق الحل ودعوة مجلس جديد أكثر تمثيلا لناخبين من المجلس الموجود بجهة أن الوزارة لا توافق

(١) استقالت هذه الوزارة بعد فشل الممارضات الانكليزية المصرية في سنة ١٩٣٠ وتشكلت بعدها وزارة إسماعيل صدقي باشا فاستصدرت أمراً ملكياً بإلغاء دستور سنة ١٩٢٣ واستبدله بدستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الذي ألقى بدوره في ٣٠ نوفمبر ١٩٣٤ .

على حل هذا الأخير ؟ كلا. انه يلجأ في هذه الحالة إلى إقالة الوزارة ، ودعوة وزارة جديدة تقوم بمحل المجلس . ويسمى الكتاب هذا الحل بالحل الرئيسى أو الملكى dissolution présidentielle ou royale لأن رئيس الدولة نفسه (رئيس الجمهورية أو الملك) هو صاحب الفكرة في حل المجلس خلافا لرأى وزرائه ، وهو الذى فذها بإقالة الوزارة القديمة ودعوة وزارة أخرى قبلت أن تقوم به . ونرى من ذلك أن الحل الرئيسى أو الملكى ، وأقالة الوزارة الحاضرة على ثقة أغلبية البرلمان ، إجراءان مرتبطان متلازمان ، لأن أقالة الوزارة القائمة هى المقدمة الضرورية للحل المذكور . فما قلناه عن أقالة الوزارة المتمتعة بثقة البرلمان نقوله أيضا عن الحل الرئيسى : يجب أن لا يلجأ اليه رئيس الدولة إلا إذا توفرت لديه القرائن على أن الأمة غير موافقة على خطة نوابها .

واحسن مثل للحل الرئيسى هو ما وقع في فرنسا سنة ١٨٧٧ . هال رئيس الجمهورية في ذلك الوقت ، المارشال مكما هون (وكان في قرارة نفسه ميالا الى عودة الملكية) ، مارآه من أمدفاع الأغلبية البرلمانية المكونة من أحزاب اليسار في الطريق المؤدى الى توطيد الحكم الجمهورى ، فأرغم الوزارة المنتهية لهذه الأغلبية (وزارة Jules Simon) على الاستقالة في ١٦ مايو سنة ١٨٧٧ وألف وزارة من أحزاب اليمين برئاسة Duc de Broglie ، فاحتلت البرلمان لمدة شهر ، وحصلت أثناء ذلك على موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب . ولكن أسفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية الجمهورية القديمة وأراد المارشال أن يقاوم فاستبدل وزارة بروحلى بوزارة أخرى من أحزاب اليمين أيضا لكنه اضطر في النهاية الى الخضوع لأرادة البرلمان المتفقة مع أرادة الأمة ونألف وزارة من أحزاب اليسار (وزارة Dufaure) . وكانت هذه هى المرة الاولى والاخيرة التى حل فيها مجلس النواب الفرنسى منذ سنة ١٨٧٥ للآن .



ظاهر مما تقدم ان وظيفة رئيس الدولة البرلمانى ليست وظيفة صورية عديدة الفائدة كما يتوهمها البعض . في استطاعته ، خصوصا إذا كان ملكا ، ان يودى الى أمة خدمات جليلة بدون ان يتجاوز واجباته الدستورية او يتدخل في الحكم بالا يتفق وتقرير

عدم مسئولية . والأمانة على ذلك كثيرة الملكية فكتوريا ، ادوارد السابع ، جورج الخامس في انكلترا . ليون الثاني ، البير الأول ، في بلجيكا . وفي قدرته خصوصا في الدول الحديثة العهد بالنظام النيابي ، والتي لم تتضح بعد سياسيا ، أن يضع العراقيل في سبيل توطيد هذا النظام بما يعود بالصرر على الجميع . ولا حاجة بنا الى القول أنه بقدر احترام الملك للدستور ، بقدر ديموقراطية وأخلاصه لأمة ، تزداد محبة الأمة له والتفافها حول عرشه وتقديرها للامرة المالكة . أن خير خدمة يؤديها رئيس الدولة للبرلمان هي - في الظروف العادية - أهداء النصح والأرشاد الى وزرائه ، لا التدخل الفعلي في شئون الحكم . اما إذا اختل التناسب والأنسجام بين الوزارة والبرلمان ، أو بين الوزارة وأغليتها البرلمانية من جهة ومجموع الأمة من جهة أخرى ، فمن حق الملك أو رئيس الجمهورية البرلماني ، بل من واجبه ، أن يتدخل لا لينفذ سياسته الخاصة أو وجهة نظر شخصية ، بل للوقوف على ارادة أغلبية الأمة ، وإرغام جميع الهيئات والسلطات على احترامها والسير على مقتضاها . فهو المرشد الأعلى ، والحكم النهائي ، والملجأ الأخير .

لقد عرفت مصر منذ اعلان دستور سنة ١٩٢٣ أزمات دستورية وسياسية خطيرة ، بعضها راجع الى عدم ثبات العلاقات الانكليزية - المصرية ، وبعضها الى عدم استقرار النظام النيابي البرلماني نفسه . والأمنية التي تصبو اليها نفس كل مصري الآن ، بعد عقد معاهدة التحالف والصداقة مع بريطانيا العظمى وتسوية مسألة الامتيازات الاجنبية ، هي أن يكون « العهد الجديد » الذي بدأ فعلا ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ مباشرة حلالة الملك الشاب ، فاروق الأول ، لسلطانه الدستورية ، عهد رخاء وسعادة لمصر والمصريين ، عهد تسود فيه المصلحة العامة على جميع الاعتبارات والمصالح الشخصية .

٣ - أزمة النظام البرلماني

أشرنا فيما سبق إلى أزمة الديموقراطية والنظام النيابي وظهور الحكم الديكتاتوري في السنوات الأخيرة في كثير من الدول الأوروبية (كإيطاليا الفاشيستي ، أسبانيا في عهد الجنرال بريمو دي ريشوا ، البرتغال ، بولونيا في عهد المرشال جوزيف

يلسودسكى ، روسيا البلشفية ، ألمانيا المحتلة . . .) وربما كان نصيب الدول ذات النظام البرلماني من هذه الأزمة أكبر من غيرها (كل من إيطاليا وأسبانيا والبرتغال وبلونيا وألمانيا كانت تأخذ بالنظام البرلماني) . ولنا نريد الآن الأفاضلة في هذا الموضوع احدى كتب فيه الفقهاء الدستوريون ^(١) وتناولته المحلات السياسية بل والجراحد اليومية في مختلف البلاد ، أنما نود هنا فقط أن نقلى ببيان موجز عن أهم العوامل التي أدت الى ظهور هذه الأزمة وأستحكامها . أما هذه العوامل فهي : -

- ١ - ضعف السلطة التنفيذية . ٢ - هبوط مستوى الكفاءة لدى رجال الحكومة وأعضاء البرلمان . ٣ - مرض الحرية وما قد ينجم عنه من تفكك في قوى الأمة . ٤ - خطر النقابات في بعض البلاد . ٥ - عيوب الإجراءات الداخلية للبرلمانات (الأطالة في الكلام والجدل والمناقشات) . ٦ - فساد النظم الانتخابية . ٧ - عدم ملائمة النظام القائم لمقتبة الشعب وأستعداده .

(١) عنى الاتحاد البرلماني الدولي بدراسة أزمة النظام البرلماني في العالم وتعرف أساسها ، فلما عقد مؤتمره السوى في ٢٢ أغسطس سنة ١٩٢٤ لسويسرا عهد لأحدى لجانه (اللجنة الخاصة بالمسائل السياسية) درس النظام البرلماني في مختلف الدول وقدم تقرير إلى المؤتمر التالى . عرجهت اللجنة المذكورة السؤال الى خمسة من مشاهير الأساتذة المعروفين بمؤلفاتهم الفقهية (ريم لاسكى ، ولا رود ، وبورجو ، وموسكا ، وبون) لتعقب على آرائهم في المطاعى والانتقادات الموجهة الى النظام البرلماني من جهات مختلفة ولألتماس العلاج لهذه الحالة وقد جمعت أبحاث هؤلاء العلماء الخمسة في كتيب طهر باللغة الفرنسية بعنوان .

L'Evolution actuelle du regime parlementaire, cinq reponses à une enquête de l'Union interparlementaire par . Laschi (Londres), Borgeaud (Suisse), Larnaude (Paris), Moska (Rome) et Bonn, (Berlin), 1928.

أطرو أيضاً في أزمة النظام البرلماني (والىاى وجه عام) مقال الأستاذ جوزيف مارنيليمى . أزمة الديمقراطية البياية ، في مجلة القانون العام Revue du Droit Public سنة ١٩٢٨ ص ٥٨٨ . ومقال الأستاذ L. Lowell ، في نفس المجلة وفس السنة . وباللغة العربية ، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية والإدارية والقضائية ، للدكتورين عبد السلام بك ذهى ووايت أراهم ، الرسالة الثانية ص ١١٣ وما بعدها ، امراض الديمقراطية والأزمات السيلية ، والمراجع العديدة الواردة فيها

١ - ضعف السلطة التنفيذية : - لاحظ بحق بعض علماء الدستور^(١) أن من أسباب أفلاس النظم البرلمانية وعجزها عن معالجة المشاكل الجديدة ، مما أدى إلى ظهور الديكتاتورية ، ما هو مشاهد من اختلال التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في كثير من الدساتير الأوروبية الحديثة ، ذلك الاختلال الذي يرجع السبب فيه إلى الخطأ الذي شاع من الناحية البسيكولوجية عند واضعي تلك الدساتير ، وجعلهم - تحت تأثير ذكريات الحكم الأوتوقراطي القديم وقطعا لدايره - يبالغون في تقييد سلطة الحكومة ويقررون الكلمة الأخيرة والتفوق للجالس النيابية ، ظنا منهم أن ذلك أحفظ لسلطة الأمة وأضمن وسيلة لعدم استبداد السلطة التنفيذية بالأمر . وفاتهم أن البرلمانات لا يمكن أن تحمل محل الحكومة ، وأنه أن صح التخوف وأخذ الحيلة ضد السلطة التنفيذية في البلاد الأوتوقراطية - حيث اعتادت الأمة ، كما قال المصور له سعد رغول باشا ، أن تنظر إلى الحكومة نظرة الطير إلى الصائد لا الجيش إلى القائد - فإن الحال بخلاف ذلك في الدول الديمقراطية البرلمانية . الحكومة في هذه الدول ما هي إلا وليدة أرادة البرلمان وبالتالي الشعب ، وهي خاضعة لرقابته ، وتتمد حياتها وسياساتها العامة منه . هذا علاوة على أن الحل الذي أخذت به الدساتير الأوروبية المذكورة ، من تفريق السلطة التشريعية على التنفيذية وإضعاف هذه الأخيرة ، لا يتفق والحياة المصرية الحاضرة بأوروبا بعد أن وضعت الحرب العالمية أوزارها ، وما كان لتلك الحرب من هول وخطورة ، وما ترتب عليها من اضطراب في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وما كل متنوعة لاحصر لها . وطبيعي أن يترتب على إضعاف السلطة التنفيذية في هذه الظروف عجز الحكومات عن معالجة تلك المشاكل ، وأن يتولد عن ذلك العجز روح استياء عامة في الشعب تدفعه إلى النفور من النظام البرلماني الممسوخ الذي قرره دستور البلاد ، وتجهله يتلمس

(١) أطر على الخصوص كتاب الأستاذ ماركيز جترقش

B. Mirkin-Guetzevitch, Les Nouvelles Tendances du droit Const. Paris 1921, P. 208-209 et 214 et.

العلاج في إقامة (أو الرضا بقيام) حكومة قوية تعمل وتنفذ ، إذ الحكومة القوية المنتجة ، والحكومة المبكرة المنشأة ضرورية في الوقت الحاضر. فإذا لم يستطع النظام البرلماني أن ينتج مثل هذه الحكومة، تكملت الديكتاتورية ذلك، اللهم إلا إذا غرقت البلاد في بحار الفوضى^(١).

وهذه إيطاليا قد ظهر فيها موسوليني «والفاشزم» - الذي لا يدين إلا للقوة ولا يقوم إلا على سيادة السلطة التنفيذية على ما عداها ممثلة في شخص الزعيم أو الدكتاتور^(٢) - عتب أن فشلت الحكومات الإيطالية البرلمانية المتوالية في مقاومة

(١) لاحظ لارنود Larnaud أحد العلماء الخمسة الذين استشارهم الاتحاد البرلماني الدولي والعهد السابق لكلية حقوق باريس ، أن النظام البرلماني كما هو اليوم يجب أن تناوله يد الإصلاح أو أن يتلاشى ! . فإذا لم يتبأ له إصلاح نفسه فسوف يرول وتحل محل الفوضى . . . (أو الديكتاتورية) .

(٢) بالرغم من أن موسوليني هو زعيم إيطاليا الاوحد الا أنه مع ذلك لا يمكن اعتباره رئيساً للدولة لأن هذا المركز يشغله الملك فكتور عمانويل من أسرة سافوا . ومركز موسوليني الرسمي في الدولة هو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة . ولكن الفرق كبير بين مركزه هذا ومركز رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء في دولة برلمانية كإنجلترا أو فرنسا وبلجيكا ومصر . هي هذه الدول رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان أو مجلس النواب على الأقل وهو عادة زعيم الأغلبية البرلمانية . ثم أن المسائل الهامة لا يقررها رئيس الوزارة وحده في الدول البرلمانية بل مجلس الوزراء كما رأينا . والقرارات تؤخذ فيه بالأغلبية أي أن رئيس الوزارة يخضع لرأي أغلبية زملائه . أما رئيس الحكومة الإيطالية (موسوليني) في النظام الفاشستي الحالي فهو لا يخضع للبرلمان وليس مسئولاً أمامه وهو الذي يقرر وحده السياسة العامة للوزارة ، وما مجلس الوزراء الا هيئة للشورى والمشاورة فقط، ولا يخرج الوزراء عن كونهم مرؤوسين للوزير الأول الذي يرسم لكل منهم طريق عمله . وجرى موسوليني في خطته على أن لا يترك المراكز الوزارية طويلاً لنفس الأشخاص، ولذا فهو يمتدح من وقت لآخر وزرائه ويحيلهم على مراكز أخرى كما فعل مع «مالو» وزير الطيران سابقاً و«حاكم مستعمرة ليبيا» (طرابلس) الآن ، «وجراندى» وزير الخارجية سابقاً وسفير إيطاليا في إنجلترا في الوقت الحاضر وغيرهما . وكثيراً ما يحتفظ «الدوتشي» لنفسه بعدة وزارات يشرف عليها كلها معاً، وفي وقت من الأوقات بلغت هذه الوزارات سبعة . وظراً لهذا المراكز الاستثنائية لرئيس

الاضطرابات الاشتراكية المتطرفة، وعجزت عن المحافظة على الأمن والسكينة في أنحاء المملكة، وسمت الفوضى، وكثرت حوادث الأعداء على الجنود القدماء، واستيلاء الفلاحين على الأملاك الزراعية، واحتلال العمال للمصانع كاحتلالهم لمصانع «فيات» الخ. ولم يتول بريمو دي ريشيرا الحكم في حينه بأسبانيا (١٩٢٣ - ١٩٣٠)، وينفرد به إلا بعد أن نهأت له أسباب ذلك من جراء ما ظهر من ضعف البرلمان والحكومة، وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لهنر والنظام «النازي» في ألمانيا.

٢ - ضعف مستوى رجال الحكومة والبرلمان : يلاحظ قتاد عديدون أن مستوى الكفاءة في أغلب برلمانات العالم هبط عن ذي قبل ويهدلون ذلك بانتشار الديمقراطية وذبوع الاقتراح العام، أذ وضع اختيار النواب في يد طامة الشعب لا يضمن انتخاب رجال أكفاء ذوي دراية تامة بالمسائل ومختلف الأعمال التي يلقي عليهم القيام بها. ولهذا أثره في رجال الحكومة أي الوزراء أنفسهم في الدول البرلمانية، لأنهم يختارون عادة من صفوف النواب، ويدهش البعض أنه بينما تشترط شروط هامة من شهادات وأمنحانات وكفاءات خاصة فيمن يزاول عملاً حراً كالحاماة أو

الحكومة، أو الوزير الأول في النظم العاشق الإبطال فإن شخصه وسلطته أصبح كلاهما موصفاً لحماية خاصة من جانب القانون مما يحكي في البلاد الأخرى الحماية المقررة لرئيس الدولة نفسه الملك أو رئيس الجمهورية). ومن أجل هذا صدر قانون فاشستي في أوائل سنة ١٩٢٩ يقضي بمعاينة كل من يعتدى على حياة رئيس الحكومة أو على كرامته بالاشتغال الشاقة المؤبدة، ويعاقب بالحبس لمدة قد تبلغ ٣٠ شهراً كل من يهين رئيس الحكومة بالقول أو العمل والنظام الإبطال الحالي يستند - كما علم - إلى حرب واحد هو حرب العاشست ومؤسسه ورئيسه هو موسوليني. ويضم حرب العاشست الآن ما يريد على مليون ونصف من الأعضاء ويسير على نظام محكم دقيق. وله مجلس أعلى «مجلس العاشست الأعلى» يتكون من كبار رؤساء الحزب. وقد أعترف بوجوده رسمياً (ووجود الحرب ذاته) في سنة ١٩٢٨ فأصبح ركناً أساسياً من أركان النظام الدستوري للدولة كالملك ومجلس النواب ومجلس الشيوخ. وهو في الواقع أهم هيئات الدولة بعد رئيس الحكومة. ويجب أخذ رأيه في جميع التعديلات الدستورية، وهو الذي يضع قائمة المرشحين للنيابة بمجلس النواب ويحرصها على الشعب ليقبلها أو يرفضها.

الطب ، أوفين يتنص وظيفه قضائية أوجامعية أوفنية بأحدى المصالح كالرى والمهندسة مثلاً ، فإنه على العكس لا يشترط في معظم الدول شرط ما من حيث الكفاءة للـ .
مراكز النيابة في البرلمان ، أو لشمل أكبر وظائف الدولة ، وهي وظائف الوزراء ورئاسة الجمهورية .

وقد أفاض العالم السنورى جوزيف باروتيليس في موضوع اختيار أعضاء البرلمان ورجال الحكم في الدول الديمقراطية في كتاب له نشره سنة ١٩١٨ بعنوان « La Compétence dans la Démocratie » ولاحظ أنه يوجد بين أعضاء البرلمان المنتخبين من لا يصلحون للعمل في أية وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات .

ومع ذلك يجب أن لا نقالى في الخط من قدر البرلمانات المصرية وكفاءة أعضائها . فاحتواء كل برلمان من البرلمانات على أناس لا يصلحون للعمل بأي وظيفة من الوظائف ليس معناه أن جميع الأعضاء في مستوى هو دون المتوسط ، أو أن الكفاءات معدومة في هذه البرلمانات . وفي اعتقادنا أن ما يشكو منه الجميع من عجز البرلمانات وضعف رجال الحكم لا يعود إلى هبوط مستوى الكفاءة بقدر عودته إلى زيادته كمية العمل والأعباء التي تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات .

في الثلث الأول من القرن الماضي كانت الميزانية في دولة كفرنسا مثلاً لا تتجاوز المليار من الفرنكات ، فأصبحت في الوقت الحاضر تناهز الخمسين ملياراً ، كان عدد القوانين التي يطلب من البرلمان سنّها في كل عام بضعة قوانين فقط ، فأصبحت في الوقت الحاضر أضعاف أضعاف ما كانت عليه ، كان عدد الأسئلة والاستجوابات التي توجه في كل دورة إلى الوزراء محدوداً ، فصار الآن مرهقاً . وقد تشعبت وظائف الدولة وتنوعت ، وارتبكت شئون الحياة وتعقدت ، وأصبح المسائل الاقتصادية والمالية في عصرنا شأن غير شأنها الأول ، وهذه المسائل وما هي عليه من دقة وخطورة لا يدركها إلا الأخصائيون الذين درسوها ، وعمرها شئونها ، ووقفوا على دقائقها ، ولا يستطيع الوسط السياسي البرلماني القيام بأمر معالجتها .

٣- مرضى الهزيمة وما قد ينجم عنه من تشكك في قوى البلاد : النظام

البرلماني يقوم على أساس الأحزاب . هذا ما قلناه ونكرهه . ولكن الحزبية خطرين : الأول - تعدد الأحزاب وتشعبها مما يجعل الحكم عسيراً . والثاني - طغيان النزعة الحزبية على كل ما عداها من الاعتبارات بما في ذلك الروح القومية وفكرة الصالح العام . وقد استطاع الشعب الانكليزي أن يتحاشى هذين الخطرين . فإلى عهد قريب كان عدد الأحزاب الانكليزية كما نعلم اثنين ، حزب المحافظين وحزب الأحرار ، فأذا ما تولى أحدهما الحكم قام الثاني بوظيفة للمعارضة . ويظهر حزب العمال أصبح عدد الأحزاب العظيمة ثلاثة ^(١) . فعدد الأحزاب في انكلترا أقل منه في الدول البرلمانية الأوربية الأخرى . ومن الجهة الثانية حالت حرية الشعب الانكليزي السياسية ، وأخلاق الانكليز وطبائعهم ، بل وما طبعوا عليه من روح رياضية صحيحة ، دون تحول الجدال والنقاش والتنافس الحزبي إلى صراع عنيف وخصومات شخصية تهدد مصالح البلاد وتضر بحياتها الدستورية .

أما أكثر الدول البرلمانية الأخرى فلم تستطع أن تقف من الحزبية عند حد الاعتدال . ففي فرنسا وإيطاليا ، قبل النظام الفاشستي ، والمانيا في عهد دستور فايمر وقبل النظام النازي ، وبولونيا وغيرها ، بلغ عدد الأحزاب السياسية حداً جعل قيام وزارة قوية تعتمد على أغلبية منسجمة أمراً مستحيلاً ^(٢) ، فكثرت الأزمات الوزارية ، وتزعزع بذلك ركن الثبات والاستقرار في الأداة الحكومية .

ولطفت النزعة الحزبية في هذه البلاد على كل اعتبار آخر . فالوصول إلى الحكم ، والبقاء فيه ، والتكبل بالخصوم السياسيين ، وملء المراكز الحكومية بالأفكار والمريدين ، كل ذلك في المقام الأول . أما مصلحة الأمة أو ما اتفق على نسيته بالصالح العام ففي المرتبة الثانية . فإذا ما تقلد حزب من الأحزاب مقاليد الحكم عمل خصومه على

(١) هذا إذا ضربنا صفحاً عن الحزب الشيوعي والفاشستي وكلاهما لا يزال في حياته ولا يعلم بعد مصيره . وعن الاقلام الذي وقع منذ سنة ١٩٣١ في كل من حزبي الأحرار والعمال .

(٢) بلغ عدد الأحزاب في إيطاليا وحدها قبل زحف الفاشست على روما في أكتوبر سنة ١٩٢٢ وقيام زعيمهم موسوليني بأعباء الحكم ٣٥ حزبا .

الكيد له والخط من قدره وتلوّث سمته وتلّس الوسائل لأسقاطه وخلق الصعوبات والمنا كل في وجهه . وأصبح التنافس الحزبي مثاراً لتياعض والضغائن والأحقاد . وطبيعي أن تتأثر الحياة الدستورية ومصالح الدولة بهذا التطاحن والشقاق بين أبناء الوطن الواحد . هذا التنازع الحزبي وما يشج عنه من أضرار جسيمة بحياة الدولة وتقويت لمصالحها ، من الأسباب الهامة التي مهدت السيل لظهور الديكتاتورية . فالشعب ، وقد سئم هذا النزاع ومنظره وشر بمصاره ، لا يتردد كثيراً في الاقتياد وراء زعيم قوي يرسم له مثلاً أعلى يمي به بتحقيقه ^(١) ويعمل على جمع كله وتوحيد جهوده .

ومما يزيد مرض الحزبية وبالا في العصر الحاضر أزياد قوة وفوذ الأحزاب الاشتراكية والشيوعية عقب الحرب العظمى على الخصوص . والأحزاب المذكورة تمثل دابة في كل دولة توحد فيها على القصاص على الرأسمالية وبالتالي على تقويض أركان نظم الحكم القائمة الآن . ومن الثابت الجلي أن هذه الأحزاب بأي بلد كانت إنما تتأق الوحى من موسكو ، وهى على اتصال وثيق برجال روسيا البلشفية . وذلك مصدر خطر حقيقى على الدولة واستقلالها . ولذا كان من أكبر ما أتجه اليه هم كل من موسوليفى فى إيطاليا وهنر فى ألمانيا هو محاربة الشيوعية والاشتراكية الدولية والقصاص عليها .

٤ - خطر النقابات على الدولة : تكوت النقابات فى الأصل للدفاع عن مصالح الجماعة التى تمثلها كل نقابة ، ولتعبير عن إرادتها أزاء أرباب العمل وأولى الشأن ، ولكن لم تلبث الحركة النقابية بعد أن اشتدت فى الدول الأوروبية على الخصوص وتجاوزت دور النقابات المحلية الصغيرة إلى اتحادات ضخمة منظمة كبيرة تضم

(١) كأعادة مجد روما القديم فى البروجرام العاشسى . وتحرير ألمانيا من قيود معاهدة فرساي والهوص بها إلى المرتبة الأولى بين دول العالم اجمع فى البروجرام البارى . ولندكر ها ما قاله الكاتب الاجتماعى المرسى الكبير جوستاف لبون : نصبح الأمة قوية اذا نملكها فكرة من شأنها أن تولد عند جميع أهلها أحاسيات واحدة وافكاراً واحدة وأن تجعلهم بحيث يعملون جميعاً أعمالاً واحدة . ولم تحف هذه الحقيقة الاجتماعية على زعيمى إيطاليا وألمانيا .

المشترات بل مئات الألوف من العمال، أن أصبحت خطراً على كيان الدولة، وصارت تميل معتزة قوتها إلى الالتجاء لطرق العنف (كالأضراب أو التهديد به) لآسلا. أرادتها، لا على أرباب العمل وحدهم، بل على رجال الحكم والبرلمان للحصول على ما ترغبه من التشريعات^(١). وزاد في خطورة ذلك أنصاهام عمال المصالح العامة ذات الصبغة التجارية أو الصناعية (كعمال السكك الحديدية الحكومية والتلفونات والتلغرافات ومصانع الدخيرة وغيرها الخ) بل وفئات كبيرة من الموظفين في المصالح الإدارية السخة، كالمعلمين، إلى هذه الحركة القابية. أن تشكيل أو انصاهام المستخدمين والموظفين لنقابات من صحن وسألتها التهديد بالأضراب للحصول على ما تريد لا يتفق بثانا وحسن سير المصالح العامة، ولا مع الطاعة الواجبة على المروسين الرؤساء.

ولكن إن امكن نحریم تأليف النقابات على فئة معينة من الأفراد (كالموظفين) فإن من العث التفكير في القضاء على الحركة القابية كلية، أذ نزعة التجمع لدى الأفراد من النزعات المر بزية التي يصعب مقاومتها. ولذا فالأفضل حتى لا تغفل النقابات، هذه القوى الحديدية الصلابة، خطراً، استمرأ على الدولة ونظامها، تنشأ وتنمو بمحزل عمها، أن تنظم تنظيمها قانونياً تحت أشرااف الدولة نفسها. هذا ما فطن إليه النظام الفاشستي الإيطالي فإنه لم يحرم النقابات ولم يحاربها، بل أحضرها إليه حصوعاً تاماً بقوانين دقيقة أ كسبت هذه النقابات صفة رسمية، وفي الوقت نفسه ضمننت للدولة الأشرااف التام عليها والكلمة العليا في شئونها، عملا بهذه القاعدة الفاشستية « كل شيء للدولة ولا شيء خارج الدولة أو ضدها »^(٢).

(١) لقد أمكن لأحد مؤلفي هذا الكتاب أن يشاهد عن قرب مبلغ تدخلات نقابات الموظفين وعيهم في أعمال الحكومة والبرلمان الفرنسي في سنة ١٩٣٣ وكيف كان لتدخل هذه النقابات شأن كبير في إسقاط عدة ورايات في هذه الفترة أهمها وزارة المسير پول بونكور في آخر يناير سنة ١٩٣٣ وما أعقب ذلك من شعور علم مصاد النظام البرلماني الفرنسي والنظام البرلماني على وجه عام.

(2) "Tout dans l'Etat, rien hors l'Etat, rien contre l'Etat"

٥ - هيوب الإجراءات الرأىية للبرلمانات :- وحه الكثرىون القوم الى الطرق التى تبىع لانتجاز العمل داخل البرلمان، وأخذوا على أعضاء البرلمانات المصرية (وعدد كبر منهم من المحامين) حيلهم وأعراقهم فى الكلام والجدل والمناقشات والمخطابة فى أشياء قد تكون خارج المواضع المبحوث فيها . هذا يتكلم لىظهر أممه فى الجرائد أو فى مضبطة الجلسة ، وذلك يقدم اقتراحاً أو يلقي سؤالاً لكى « ثبت وجوده » أمام تاحيى د رفته الخ . ولا يكاد يعرض على المجلس مشروع من المشروعات حكومياً كان أو برلمانياً حتى تنال عليه التعديلات من كل حدب وصوب بالحذف أو الزيادة أو التحويل ، وما يجره ذلك من تعطيل وتسويف وتضييع للوقت فيما لا يجرى .. هذا ما قبل ويقال . وأن كان فى ذلك القول بعض الصحة ففیه أيضاً منصب كبير من المعالاة . يجب أن لا تنسى أن المجالس البرلمانية مجالس كلامية وظليتها قبل كل شىء مناقشة ما يعرض عليها لا مجرد الأقرار والتسجيل . وأن كان فى كل برلمان من برلمانات العالم من يتكلم حياً فى الظهور ليس إلا ، فأكثرية النواب لحسن لخط فى معظم البلاد ليست من هذه الفئة . ومن السهل قصير وقت الكلام المسموح به لكل خطيب وتقييده وتحديدده فى اللامحة الواحية . وإذا كان باللائحة عيوب من السهل إصلاحها إذا صحت عزيمة المجلس . ومتى توفرت لدى المجلس لائحة طيبة ورئيس ماهر ، يحرص على تطبيقها بدقة على الجميع ، أمكن ملاحظة الكثرى من الانتقادات المقدمة . وقبل أن توجه النقد للمجالس النيابية ونههما بأضاعة الوقت فيما لا يجرى ، يجب أن نلاحظ بعين الانصاف ما قطعته هذه المجالس من أشواط الاعمال ، وما تنجزه منها فى كل دورة برلمانية ، لنعلم أن النفع يربو بكثير على الضرر ، وأن هاك من الاعمال البرلمانية والتقارير ما يستلزم جهوداً حقيقيه وعناءً كبيراً من النواب وموظفى البرلمان .

٦ - فساد النظم الانتخابية :- والنظم الانتخابية ضلع فى أزمة النظام البرلمانى والنيابى على وجه العموم فلى كيفية اختيار النواب يتوقف إلى حد كبير نجاح أو فشل هذا النظام . وقد انتقد كتاب عديون أخذ الأغلبية السابحة من الدول فى الوقت الحاضر

مبدأ الاقتراع العام والترشيح العام^(١) بدون مراعاة لحالة الأمة. وما وصلت إليه من تعليم وثقافة وترقية سياسية، مظهرين مألوفين من الآثار في هبوط مستوى الكفاءات في البرلمان وفي تمكين فخر من الوصوليين، الذين لا هم ألا أستغلال مرا كرم وسلطتهم، من الفوز بالمصوية. ووجود هذه الفئة المفضية المجردة من النزاهة في البرلمانات المصرية لا يشرف هذه البرلمانات ويسبب إلى سمعة النظام البرلماني نفسه. ورأينا من جهة أخرى كيف أدى أخذ بعض الدول بنظام التمثيل النسبي إلى كثرة الأحزاب وتقليل الوزارات وضعف الحكومة والبرلمان. فكل إصلاح برلماني لا يقتصر في الوقت نفسه بأصلاح ماظهر فساد من نظم الانتخاب مقصي عليه بالمثل. هذه حقيقة لا يجب إغفالها.

٧ - عدم صلاحيته النظام القائم لعقليات الشعب وأستعداده : الأنظمة السياسية أكثر الأنظمة القانونية اعتبارية أو بسية، فتجاح نظام من نظم الحكم في دولة من الدول لا يستلزم حتما نجاحه في كل دولة أخرى، بل ما يصلح لدولة معينة في زمن معين قد لا يصلح لنفس هذه الدولة في زمن آخر. والنظام البرلماني كمير من نظم الحكم لا يسو ويزدهر إلا إذا وجد البيئة الصالحة له. لقد نجح في إنجلترا وكندا وغيرها من الملكات المستقلة البريطانية (Dominions) للاثنة هالك لعقليات الشعب وأستعداده. ونجح في دولة كنشيكوسلوا كيا بالرغم من حداثتها، إذ أنها لم تظهر للوجود وتنبأ مكانها بين دول العالم الا عقب الحرب العظمى، ولا زالت تشيكوسلوا كيا متمسكة للآن بالمناهج الديموقراطية. ولكنه على العكس فشل في دولة كالمانيا تعود شعبها منذ قرون أن يحيا حياة عسكرية، وكانت إلى عهد قريب (١٩١٨) خاضعة إلى حكومة أقرب إلى الأنوقراطية منها الديموقراطية.

• • •

هذا ويجب أن نراعى في حكمنا على النظام البرلماني وصلاحيته بوجه عام الظروف

(١) المقصود بالترشيح العام عدم اشتراط شروط خاصة من حيث الكفاءة والصاب المالي في المرشح لعضوية البرلمان كما أن الاقتراع العام لا يشترط شيئا من ذلك في الناخب.

الاستثنائية التي أكتاحت العالم طرأ عقب الحرب الكبرى ، سواء في ذلك الدول
المتصرة أو المهزومة ، التي أشتركت في الحرب أو التي لازمت الحياد . منذ أكثر
من عشرين عاما والدول تنحبط في أزمت متنوعة اقتصادية واجتماعية وقية فلا
غرو أن يظهر أثر ذلك في نظم الحكم وفي الحياة السياسية . يجب أن لا ننسى كذلك
أن دولا كثيرة لم تستق النظام البرلماني لأول مرة إلا حديثا جداً ، وليس بالغريب
ولا بالمستغرب أن يجتاز هذا النظام فيها بضعة أزمت قبل أن يثبت ويستقر . لقد
كان هذا شأن انجلترا نفسها ، مهد النظام النيابي البرلماني ، في القرن الثامن عشر ،
وفرنس في القرن الماضي ، وهو ما خبرته مصر في القرن الحالي في السنوات الماضية القريبة .



الكتاب الثانى

الدستور المصرى

صدر الدستور المصرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ شكل منحة من الملك ومقرراً بالمادة ٢٣ أن جميع السلطات مصدرها الأمة وهذا تنازل من الملك عن حقوق السيادة التى كانت له . وفى أول مارس سنة ١٩٢٣ أصدر جلالة أمراً كريماً بأعداد مشروع لوضع نظام دستورى يحقق التعاون بين الأمة والحكومة فى ادارة شؤون البلاد . واستعانت الحكومة فى القيام بهذه المهمة بأراء هيئة معينة مكونة من ٣٠ عضواً فقامت تلك الهيئة (وهى لجنة الدستور أو لجنة الثلاثين) بإعدادها ، بعد أن كونت هى أيضاً - كما تقدم - لجنة فرعية من أعضائها وهى لجنة المبادئ العامة ، ورغبت مشروعيها إلى الحكومة التى عرضته على اللجنة الاستشارية التشريعية اسوة بالقوانين العادية ، ثم فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ سنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية .

وقد أجهل وزير الحفائفة (وهو رئيس اللجنة الاستشارية التشريعية) فى المذكرة الآتى نصها ما فى الدستور من المزايا والحقوق وهذه المذكرة حررت قبل إصدار الدستور ببضعة شهور ، أى بعد فراغ اللجنة التشريعية من فحص مشروع ذلك الدستور ، ولما كانت مشتملة على تاريخ النظام النيابى فى مصر ومفسرة لبعض نصوص الدستور . رأينا إثباتها هنا وهى :

• إذا أريد فهم معنى التغيير الذى سيطراً فلا مندوحة عن أن نورد بالإنجاز ما يختلف به نظام الحكم الجديد عن النظام السابق ومن وجهة النظر هذه يجب أن تكون المقارنة بحكم المنطق بالمدلة التى تقدمت الحرب العظمى لأن البلاد منذ سنة ١٩١٤ كانت خاضعة لنظام حكم استثنائى .

« في ١ يوليو سنة ١٩١٣ سن قانون نظامي جديد حل محل القانون النظامي الذي سن في ١ مايو سنة ١٨٨٣ ، ويؤخذ من دياحة قانون سنة ١٩١٣ أن الفرض الأكبر من التعديل الذي أدخل على القانون النظامي وقانون الانتخاب لسنة ١٨٨٣ هو إدغام مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية في مجلس واحد هو الجمعية التشريعية . وقد كان من أكبر البواعث على تسويغ هذا الإدغام أن ثنية الهيئات النيابية في سنة ١٨٨٣ لا تطابق نظام المجلسين الشائع في معظم البلدان الأجنبية . فالجمعية العمومية لم تكن تلتئم إلا نادراً بل كان اجتماعها مرة كل سنتين عادة ، ولم يكن لها من السلطة التشريعية الكفيلة سوى حق الاقتراع على الأموال المقررة عقارية كانت أو شخصية خلافاً لمجلس شورى القوانين ، مع أن وظيفته كانت استشارية فقط ، فانه كان في الحقيقة يشترك اشتراكاً عظيم القدر في سن القوانين

« وبأحكام قانون ١٨٨٣ كان مجلس شورى القوانين يؤلف من ٣٠ عضواً منهم ١٤ دائمون (بينهم الرئيس ونائب الرئيس) يمينون بأمر عال و ١٦ عضواً منتخباً منهم ١٤ ينتخبون في الدرجة الثالثة بواسطة مجالس المديرية (بحساب مندوب من كل مجلس مديرية) وعضوان ينتخبان بالدرجة الثانية بواسطة مندوبي المدن والمحافظات . أما الجمعية العمومية فكانت بأحكام ذلك القانون عيه مؤلفة علاوة على الوزراء من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ٤٠ وجيهاً ينتخبهم ناهبون مندوبون بالدرجة الثانية

« أما الجمعية التشريعية التي أشتت سنة ١٩١٣ مؤلفة من الوزراء وهم أعضاء فيها بحكم مناصبهم ومن ٦٦ عضواً ينتخبهم ناهبون مندوبون بالدرجة الثانية ومن ١٧ عضواً معيناً

« فالقانون الذي سن سنة ١٩١٣ كان تقدماً محسوساً بالنسبة إلى القانون السابق له من جهة وجوه :-

- ١ - زيادة نسبة الأعضاء المنتخبين إلى الأعضاء المعينين ووجود ٦٠ عضواً منتخباً كفل للبلاد تمثيلاً يجعل لكل ٢٠٠ ألف نسمة ممثلاً
- ٢ - تحسن عملية الانتخاب نفسها عظيمياً بمعنى أن الانتخاب صار في جميع

الأحوال بدرجتين وأن عدد الناخبين المندوبين زاد زيادة عظيمة فقد صار لكل
٥٠ فاحجاً ابتدائياً ناخب مندوب . أما قبل ذلك فإنه لم يكن لكل مدينة أو قرية أو

قسم سوى ناخب مندوب واحد مهما بلغ عدد السكان

٣ - كفل تمثيل الأقليات والمصالح أنه يتعين على الحكومة أن تختار الأعضاء
المعينين من بعض طبقات الأهالي إذا لم تكن الانتخابات قد منحت هذه الطبقات
تمثيلاً وافياً

٤ - وأخيراً حل الانتخاب بالأكثرية المطلقة في الأصوات محل الانتخاب
بالأكثرية النسبية

« أما من جهة اختصاص الجمعية التشريعية فقد زيد زيادة يسيرة بتحويلها الحق
في اقتراح بعض المواد التشريعية والتوسع في مناقشة الحكومة في مشروعات القوانين
والأوامر العالية التي تعرض عليها، ولكن إذا استثنينا مسألة الأموال الجديدة المقررة
العقارية أو الشخصية، فإن الحكومة ظلت حرة في أن تعمل أو لا تعمل برأي الجمعية.
ومع أن الوزراء معدودون مسؤولين من الوجهة السياسية عن أعمال ولي الأمر بحكم
أمضائهم معه لم يكونوا خاضعين لمسئولية برلمانية أمام الجمعية التشريعية التي ظلت
مصطنعة بصيغة مجلس استشاري أكثر منها بمجلس تشريعي

« ودارت رحى الحرب بعد عقد النصل الأول من فصول جلسات الجمعية
التشريعية بوضعة أشهر فلم تجتمع من ذلك الحين لأن عقدها أحل الى هذا اليوم ،
ولأن الأعمال التي تعمل لتجديد انتخاب أعضائها أوقفت . ومن الجهة الأخرى
سط الحكم العرفي البريطاني في البلاد كلها من شهر نوفمبر سنة ١٩١٤ ولم يبلغ حق
الآن، قسماً عن ذلك أن إدارة البلاد في خلال هذه المدة الاستثنائية تمت اما براسم
أصدرها ولي الأمر في مجالس الوزراء أو بقرارات من مجلس الوزراء أو بأوامر
ومشورات من السلطة العسكرية ولكن من غير معاونة الهيئات النيابية

« أما الدستور الجديد فيخص بتأم الصراحة على إنشاء حكم نيابي حقيق في البلاد
والسلطة التشريعية ستكون في يد الملك ومجلس الشيوخ ومجلس النواب معاً
فلا يجوز نشر قرار تشريعي له صيغة القانون إلا إذا سبق البرلمان فأجازه، وكانت

السلطة التنفيذية حتى الآن سواء كان بحكم القانون النظامي لسنة ١٨٨٣ أو قانون سنة ١٩١٣ نستطيع دائماً أن لا نقياً برأى مجلس شورى القوانين أو الجمعية التشريعية ولم تكن موازنة الجمعية العمومية أو الجمعية التشريعية مشترطة إلا في إجازة الأموال المقررة الخارية أو الشخصية

• ولكن هنالك ما هو أعظم من هذا وهو أن الملك لا يكون بعد الآن على قدم المساواة مع المجلسين التشريعيين لأنه لم يعترف له بحق قرض قراراتهما ولو على سبيل التوقيف البسيط بل يتعين عليه أن يوافق على القوانين التي يميزها البرلمان . وكل السلطة المعترف بها للملك هي أن يطلب اقتراحاً ثانياً في البرلمان . فكل مشروع قانون يقر عليه مرة ثانية في فصل الجلسات الواحد بأكثرية ثلثي أعضاء كل من المجلسين ولو كان قد اقترح على جوارزه بأكثرية مطلقة في فصل سابق يجب أن يسحب وينفذ

• وقد جعل حق البرلمان في اقتراح مشروعات القوانين مطلقاً إلا في مسألة فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب الحالية، ولم يكن هذا الحق معترفاً به لمجلس شورى القوانين قانون سنة ١٨٨٣ . وكل ما كان يستطيعه هو أن يطلب من الحكومة تقديم المشروعات ، ولكن الحكومة كانت حرة في تلبية هذا الطلب أو عدم تلبية . أما قانون سنة ١٩١٣ فقد أوجب على الحكومة أن تناقش في مناقشة كل مشروع يصدر من أعضاء الجمعية التشريعية

• فإزاء هذه السلطات المتسعة النطاق في المواد التشريعية أصبح من الصواب الرجوع الى نظام المجلسين فالجلس الأعلى يكون عنصراً معتدلاً بطبيعة تأليفه ، ولكن إذا كان للمجلسين عين السلطة من جهة الاقتراح على القوانين إلا في مسألة الميزانية التي يجب أن يناقش فيها ويجاز باقتراح مجلس النواب ، فإن لمجلس النواب مع ذلك كفة راجحة بسبب المبادئ التي وضعها الدستور فيما يخص مسؤولية الوزراء

• أي أن الوزراء مسئولون سياسياً أمام مجلس النواب وحده وليس أمام مجلس الشيوخ ، ومن الجهة الأخرى فإن من اختصاص مجلس النواب القرار على اتهام الوزراء

أمام المحكمة الخاصة التي تنشأ لمحاكمة الوزراء على الذنوب التي يرتكبونها في أداء مهامهم. ورد على ذلك أن الوزير الذي تحكم عليه المحكمة المختصة لا يمكن أن يفتى عنه إلا بموافقة مجلس النواب

« ويحسن بنا أن نتوسع في فحص مسئولية مجلس الوزراء ، لأهميتها ، فانه بموجب نظام الحكم المعمول به الآن يتولى الملك الحكم مع مجلس وزرائه وبواسطة هذا المجلس (انظر ذكريتو الحديوي امبايل بتاريخ ٢٨ اغسطس سنة ١٨٧٨) ولكن مع وجود هذا المجلس حفظ ولي الأمر في يده جميع السلطات التي لم يندب لها سواء ندباً صريحاً ، ومن ذلك أنه حفظ لنفسه بالأمر الكريم الصادر في سنة ١٨٧٨ حق الموافقة على قرارات مجلس الوزراء ، فالملك كالم يتخذ نصيباً في استعمال السلطة التنفيذية رأساً لا بواسطة فقط .

« أما الدستور الجديد فينص على نظام يختلف كل الاختلاف عن ذلك فكل عمل يعمه الملك وتكون له علاقة بشؤون الدولة يجب لتنفيذه أن يوقع عليه رئيس الوزراء والوزراء ذوو الاختصاص فالملك يستعمل سلطته بواسطة وزرائه ، والوزراء مسؤولون سياسياً عن جميع أعمال الملك . وبموجب التفسير الوارد في غير هذا المكان عن أمور مشابهة تكون كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية التي يلقيها داخلية في مسؤولية الوزراء . وإنما يستثنى من هذا المبدأ العام وهو أن كل قرار من الملك يجب أن يصبه أحد الوزراء

« أن مسؤولية الوزراء السياسية تكون أمام مجلس النواب فهذا المجلس هو الذي يعرض على الحكومة السياسة التي يجب اتباعها والوزارة التي لا تالفة هذا المجلس يجب أن تستقيل

« ومن الطبيعي أن لا تكون المسؤولية السياسية للوزارة عادة أمام مجلس الشيوخ بحيث لا أن جانباً من أعصائه يمتهم الملك . فمجلس النواب هو الذي يعتبر أنه يمثل رأي البلاد أو في تمثيل ، فثبتت هي التي يجب أن تملو من وجهة نظر السياسة العامة للحكومة . ولكن لا ينبغي عن البال انه من وجهة النظر التشريعية يكون لمجلس الشيوخ من السلطة التي لمجلس النواب بحيث أنه من الوجهة النظرية تستطيع

الاكثرية في مجلس الشيوخ ظريفاً أن توقف سير كل تدبير تشريعي حتى ولو أجازته أكثرية مجلس النواب . أما عملياً فإن مجلس الشيوخ يقتصر على تعديل المشروعات التي تعرض عليه ، فإذا أشدد الخلاف على مسألة تشريعية استطاع الملك أن يستأنف الأمر إلى رأى الأمة بمجلس النواب ، فإذا جالت الانتخابات العامة على أثر حل المجلس مؤيدة للرأى الذى أعرب عنه المجلس السابق فالمفهوم أن مجلس الشيوخ ينحضع للرأى الذى تراه البلاد كلها وترب عنه صراحة .
والآن بعد ما أجهنا القواعد الكبرى الجديدة التى أنشأها الدستور يتيسر لنا أن نتولى فحص بعض من أهم النقاط .

« فالمادة الاولى وهى الوحيدة فى الباب الاول تتضمن القاعدة الاساسية التى تنتج عن إلغاء السيادة التركية وإلغاء الحماية البريطانية وهى أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة ، ونعين فى الوقت عينه شكل حكومتها ونقول أنها حكومة ملكية متوارثة ذات أنظمة تمثيلية . والباب الثانى يحتوى طائفة من النصوص الوضعية التى توحد فى معظم الدساتير الحديثة .

« أما الضمانات الشخصية المكفولة بهذه النصوص فمعظمها مكفول بالحلق المقرر الحالى فحباً أن ننوه بالمبادئ الجديدة التى تنشأ عن ادخال النصوص الدستورية .
« فالمادة الثالثة بعد ماصت على قانون تساوى المصريين أمام القانون قضت بأن لا يقع شيء من التمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين سواء كان ذلك فى التمتع بالحقوق المدنية والدينية أو فى ما يخص بالأعلاء والواجبات العمومية . ويتفرع على هذا المبدأ إلغاء جميع الامتيازات الخصوصية سواء كانت فى مسألة الضرائب والشؤون السياسية أو فيما يتعلق بواجب الخدمة العسكرية .

« وقضت المادة الثالثة أيضاً بأن لا يقبل فى المناصب العمومية سوى المصريين وأن لا يقبل الأجانب فى المستقبل مناصب إلا فى حالات استثنائية يمينها القانون . وهذا قانون حديد فقد كان تعيين الأجانب جائزاً فى جميع مناصب الحكومة ما عدا بعضاً منها احتص بالمصريين أو المصريين المسلمين مراعاة لتقاليد أو بسبب صفة تلك المناصب الدينية ولم يكن استخدام الأجانب مقيداً إلا بقانون خاص فيجب والحالة

هذه أن تبين بنصوص صريحة الوظائف التي يمكن أن يتولاها الأجانب في المستقبل علاوة على الوظائف التي حظت من الآن للأجانب باتفاقات أو بالقوانين المصرية . » وقد ضمنت حرية الصحافة بالمادة ١٥ من الدستور وهذه الحرية لا تقيد فيما بعد مبدئياً إلا بنصوص قانون العقوبات، فلا يمكن إقامة الرقابة المنع عليها، ويمنع ائذار الصحف أو تعطيلها أو إلغاؤها بواسطة الإدارة ، فكل نظام قانون المطبوعات الذي سن في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ يجب أن يحمل مطاعاً للمبادئ الجديدة .

» ولكن يبقى هناك أساس واحد لائذار الصحف أو تعطيلها أو إلغاؤها بالطرق الإدارية ، فإن بصفاً من الحرية الدستورية لا يمكن تطبيقه على حالات تحمل على أساس الهيئة الاجتماعية كخطر الدعوة البلشفية الموجودة الآن فاه يضطر جميع الحكومات الى اتخاذ تدابير قد تكون مناقضة للمبادئ المقررة بالدستور لأجل ضمان حرية أهل البلاد السالمين والمواطنين لقانون . فلكي يمكن إنشاء تشريع لمكافحة أمثال هذه الدعوة الضارة نص في المادة ١٥ على أن ائذار الصحف وتعطيلها أو إلغاؤها بالطرق الإدارية قد يجوز في حالة ماقتضى الضرورة بالالتجاء اليه لحماية النظام الاجتماعي . وأضيف نحتفظ بمائل لهذا الى نص المادة ٢٠ التي تكفل للمصريين حق الاجتماع بسكينة ومن دون سلاح ، والمادة ١٥١ التي تحظر التفرقة لجرائم سياسية ، أما فيما يخص بالتعليم فقد وضع الدستور مبدأ التعليم الأولي الاجباري وبجانية التعليم في المكاتب العمومية وترك لقانون خاص تنظيم التفاصيل في تطبيق هذا المبدأ وتعيين الاعتمادات اللازمة له .

» والباب الثالث أطول الابواب وأهمها وهو يبحث في تنظيم السلطات وقد علقا عليه تعليقات عمومية في صدر هذه المذكرة .

» فالمادة ٢٣ وهي أول مواد هذا الباب تعلن أن جميع السلطات تصدر من الأمة وذلك اعتراف بسيادة الأمة ومبدأ من أهم المبادئ الجديدة في نظام الحكم الجديد فقد كانت جميع السلطات حتى الآن مجتمعة في يد ولي الأمر الذي شاء أن يشرك شعبه في حكم البلاد بواسطة أنظمة ياية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة . فولي الأمر هو الذي أصدر القوانين النظامية المتوالية المعمول بها في البلاد وقد كانت له سلطة تعديلها أو إلغاؤها بحسب مشيئة . ولكن متى صدر الدستور الجديد

فان الحالة تتغير تغيراً تاماً أذ اصدار هذا الدستور والاعتراف ببداً كون الأمة هي مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور مد منه أمراً غير مستطاع
» أما التعديلات التي تدخل على الدستور فيجب أن تقرر بموجب نظام مشترك فيه فروع السلطة التشريعية الثلاثة

» فنحن نشاهد الآن اداً من جانب ولى الأمر تنازلاً عن حقوق السيادة التي كانت له شخصياً . وقد وضعت لأول مرة في تاريخ البلاد الصيغة الديمقراطية لشكل الحكومة الجديد وبهذا الاعتبار يصح أن يقال ان المبدأ القاضى بأن الأمة هي مصدر جميع السلطات لا يناقض أصل الحكومات الملكية المطلقة الاسلامية لأن هذه الملكيات كانت بالاجمال تعتمد في مصدرها على قبول صريح او ضمنى من الشعب الذي يثله أعبائه ووجوهه

» أما نظام وراثة العرش فلا يقرر بالدستور نفسه ولكن الدستور بإشارته الى مرسوم ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ يكسب هذا النظام صمة دستورية حقيقية . وقد نص صراحة على أن النصوص الخاصة بنظام توارث العرش لا يمكن ان تكون عرضة لأقتراح إعادة النظر فيها . ونفى عن البيان ان من المصلحة السومية أن يكمل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع ، فالملك الذي حرد عنه مختاراً من الجانب الاكبر من سلطانه يجب على الأقل ان يكون موثقاً ان قوانين ارث العرش لا تكون من المواضيع التي يتناقش فيها البرلمان . ويجب ان يظل العرش فوق المناقشات السياسية

» ان الملك كان قبلاً يملك في يده السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لم يحتفظ في المواد التشريعية الا بسلطة نظامية وهي أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ولكن من غير أن يكون له سلطة تعديلها او تعطيلها او الاستفتاء عن تنفيذها . وقد كانت هذه السلطة النظامية من اختصاص الوزراء المكلفين بأفاد القوانين . ولكن هناك حالة يجوز فيها للملك أن يصدر مراسيم (لها قوة القانون) من غير موافقة البرلمان السابقة عليها وتحت مسؤولية الوزراء السياسية الذين يعضون المراسيم معه . وذلك في التدابير المعجلة التي لا يمكن معها انتظار عقد البرلمان ، ولكن هذه المراسيم يجب أن تعرض على البرلمان في أول جلسته . ومتى عرضت كذلك فاذا رفضها

أحد المجلسين سقطت . أما فائدة هذه المراسيم فمظنية جداً لأنه لا يستغنى عن اتخاذ تدابير اضافية معجلة إذ قد يقضى كل انطاء إلى أواخر العواقب
« ولا خطر من الاعتراف للملك بهذه السلطة التشريعية غير المادية لأن سيطرة البرلمان عليها مضمونة في جميع الأحوال

« وهناك سلطة غير عادية تحتفظ بها الملك تحت مشولية الوزراء طمناً وهي اعلان الحكم العرفى الذى يجرى في ذبوه إيقاف بعض الضمانات الدستورية ، ولكن يجب أن يوافق البرلمان على اعلان الحكم العرفى . ثم ان إعلان هذا الحكم يجب ان يكون بقانون يبين النصوص الدستورية التى قد توقف . ان الحكم العرفى ضرورة في حالات الخطر الاستثنائية لسلامة الدولة من الداخل أو الخارج . ويفصل تنظيم الحكم العرفى بقانون على ان تضطر السلطة التنفيذية إلى اعلانه مع عدم وجود نص تشريعى ما على كفته .»
الدولة المصرية ونظام الحكم فيها ^(١)

مادة اولى دستور مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شئ . منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .
تجمع هذه المادة مائى ثلاثة : الأول وصف الدولة من حيث مركزها الدولى .
والثانى تأكيد وحدتها وبقائها . والثالث نظام الحكم فيها .
ولم يتناول هذه المعنى الثلاثة إلا الدستور الهرويجى وهو مع ذلك قد اعمل النص على السيادة استثناء مذكر آثارها من حرية واستقلال وغيرها
واذا كانت جُلّ الدساتير لم تعرض لذكر المعنى الأول فلأنه أكثر ارتباطاً بعلاقة مصر بالدول منه بنظام مصر الداخلى الذى هو مناط احكام الدستور .
اما المعنى الثانى فيقع في كثير من الدساتير ولكنه لما كان نتيجة لازمة للسيادة رأت اللجنة ان تصله بالمعنى الأول وتصدر به هذا الدستور
ثم رأت أن تجمع إلى المعنيين أساس نظام الحكم وأجلته في كلمات ثلاث ليس كل ما في الدستور إلا تفصيلاً لها .

(١) شرح الدستور المصرى مقتبس عن مذكرات ومحاضر لجنتى الدستور والمبادئ العامة وأنا نلعت النظر إلى أهمية الا لام نصوص مواد الدستور .

الباب الأول

السلطات العامة

في هذا الباب يان السلطات العامة التي تقوم بأمر الحكم في البلاد وهي ثلاث :

السلطة التنفيذية ويتولاها الملك (مادة ٢٩ دستور مصرى)

السلطة التشريعية ويتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان (مادة ٢٤ دستور مصرى)

السلطة القضائية ويتولاها المحاكم (٣٠ دستور مصرى)

وقد تراءى (لجنة الدستور) أن يص صراحة على أن السلطات مصدرها الأمة (مادة ٢٣ د) وأنه وإن كان هذا المعنى قد روى في تصوير أحكام الدستور والتفريع عليها ، إلا أن نص الصريح فصلا في هذا الصدد فهو يجعل علة تلك الأحكام واضحة ومناط الحكم فيها مما لا يقبل الجدل بحيث إذا جد شئ لم يوضع له حكم سهل توجيه الرأى فيه وتقرير الحكم له على أساس حل . والمسألة وجبة خاصة في بلادنا لجدة الدستور فيها . على أن اللجنة غير مبتدعة فقد أخذت في التصريح بهذا النص حذو بلجيكا ورومانيا واليونان في دساتيرها تفصيلا لها على دساتير بعض البلاد الأخرى التي أعملت النص اعتماداً على أن هذا المعنى من الديهييات .

وظاهر مما تقدم ومن الأحكام التفصيلية الواردة في هذا الدستور أن اللجنة راعت قاعدة انفصال السلطات اخصالا يسمح بالتعاون بينها وبرافية بعضها بعضاً ، على أن انفصال السلطات كان معهوداً من قبل في مصر ولكنه كان ظاهراً في السلطتين التنفيذية والقضائية فقط .

ويقوم الى جانب السلطات العامة سلطات مجالس المديرية والمجالس البلدية وهي سلطات محلية صرفة يهتم بدراستها القانون الادارى .
والمنهج الذى سارت عليه اللجنة فيما تقدم ، مع ملاحظته حال البلاد ، يوافق القواعد المتخذة فى الدساتير الحديثة لنظام السلطات وقد فصلت أحكام تلك السلطات على الوجه الآتى .

الفصل الأول

السلطة التنفيذية (الملك والوزراء)

الفرع الأول

الملك

أولاً : الملك يفتح دور الانتقاد المادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها احوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمته جوابه عليها (٤٢ دستور مصرى) . اخذ الدستور المصرى سنة خطاب العرش والأحابة عليه عن الدستور الانجليزى . وقد اجهل الكاتب الدستوري المروف " Lowell " فى كتابه عن حكومة انجلترا التقاليد الدستورية الانجليزية فى هذا الباب فقال :

« تستغرق مناقشات الرد على خطاب العرش الأسبوعين الأولين أو الأسابيع الثلاثة الأولى من دور الانتقاد المادى وهذا الرد يفسح المجال لآثاره حرب مناقشات سياسية حول الاقتراحات التى تقدم لتعديل خطاب العرش ويبلغ عددها نيفاً واثني عشر كل سنة ، وكثير منها يبين ضرورة سن قوانين لم يشر إليها الخطاب ، وبعضها خاص بمواضيع إدارية عن مسائل خارجية أو محلية ، وبعضها تتعلق بمشاغل عامة

في السياسة العمومية كتوسيع حدود الهند او المحافظة على كيان الصين. ولكن ذلك لا يتحقق دائماً. فقد تقدم اقتراحات تفتت النظر مثلا الى تظلم مستخدمى مصلحة البوستة والتلغرافات، أو تشير إلى أغفال الحكومة محاكمة ارباب المشروعات المالية التي أخفقت، أو عن قول أودرض إطلاق حرية متهمين بجنايات متعلقة بالمهاج السياسى فى أرنلدا. وفى بعض الأحوال تقدم اقتراحات للمجلس لا يمكن غالباً اجتناب الاقتراع عليها غير أنها لا تعتبر حوادث جديدة أو من المفاجآت التى يباغت بها إذ هي فى أغلب الأحيان موضع اهتمام الرأى العام وتدور عليها مناقشات كثيرة فلذلك تعمد الحكومة متسماً من الوقت لتحضير دفاعها والوقوف على آراء أنصارها وترتيب خط السير معهم. ولا نهزم الحكومة غالباً بشأن المسائل الادارية التى تطرح على هذا الوجه.

ولم تحصل الحكومة على أغلبية دفتين فى خلال أكثر من عشرين سنة ومع ذلك لم يترتب على هذا الانحلال أى عمل تنفيذى. فالحادثة الأولى وقعت فى سنة ١٨٨٦ حيث تقدم تعديل مبدئياً الأسف على أن الخطبة لم تشر إلى اتخاذ تدابير لتحسين حالة العمال الزراعيين. ونظراً لحالة الأحزاب الخاصة اعتبر القورد سلسبرى هذه الهزيمة بمثابة الاقتراع على عدم الثقة واستقال. أما الحادثة الثانية فحصلت سنة ١٨٩٤ عندما تقدم اقتراح تعديل خاص بسلطة مجلس القوردرات فى رفض مشروعات القوانين التى صادق عليها مجلس العموم وكان نفاذ هذا التعديل بناء على اقتراح أحد أنصار الحكومة. وظاهر جلياً أن هذه الحالة لم تكن من الاحوال التى تستلزم سقوط الوزارة.

فيرى من هذا أنه ينما يعتبر الرد على خطاب العرش فرصة سانحة لبحث مواضيع السياسة العامة فهو بلا نزاع فرصة لتقديم مشروعات قوانين خاصة والاقتراع عليها ألا أنها ليست أشد الأحوال أجراً لمركز الوزارة^(١).

ثانياً - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تقس (٢٣ دستور

(١) تراجع مناقشات البرلمان المصرى عن خطاب العرش فى مضابط جلسات البرلمان المنشورة بالوقائع المصرية أو المجموعة على حدة.

مصرى) - فذاته بهذا الاعتبار فوق القوانين العادية - ومثل هذا النص مقرر في دساتير الممالك المختلفة (مادة ١٣ من الدستور البلجيكي والمادة الرابعة من الدستور الايطالى والمادة الثالثة من الدستور الياىانى الخ)

فالملك هو الذى يصدر القوانين وتصدر باسمه الاحكام وتجرم المعاهدات وهو الشخص الأول فى المملكة وذاته موضع حماية خاصة ، أما الجمهوريات فلا تعطى رئيسها لا لقب الملك ولا جلالة ، ورأينا ان كثيرا من الجمهوريات الحديثة ينص دستورها على مسؤولية الرئيس حثا بل وسياسيا أيضا خلافا لدول الملكية .

فركز الملك مستوجب الطاعة والاحترام ولنا توضيح صورة الملك على تقود الدولة وطوام يريدنا ، فنص فى الدستور (مادة ٤٣) على أن الملك له حق سك العملة ، وهو مصدر القاب الشرف من رتب وياشين ، ويقول بلنتشلى بهذه المناسبة . « امتياز جميل ذلك الذى يحول للملك البحث عن الأفراد المتفوقين وتشجيعهم وتشريفهم بالرتب والالقاب » (١) .

ويدخل تحت سلطة الملك بهذه الصفة ادارة العلاقات الخارجية والأعمال السياسية (الدبلوماسية) والملك أحدر الناس بهذه الوظيفة التى تستدعى سلطة دائمة يمكنها أن توحى سياسة مية تسير عليها مدة طويلة Kapm de Suite . أما فى مسائل السلم والحرب وفى مفاوضات المعاهدات فلا توحى فى غير السلطة التنفيذية تلك الصفات التى تؤهل للقيام بهذه الاعمال خير قيام

أما فى المسائل الداخلية فلا تقتصر وظيفة الملك (بواسطة حكومته) على إحراء كل ما من شأنه تنفيذ القانون من إصدار ونشر وإصدار مراسيم ولوائح وتعيينات ومنح امتيازات بل تمتد أيضا الى كل الاعمال السياسية أو الدستورية التى تضمن حسن سير الأعمال كدعوة البرلمان وحل مجلس النواب وتأجيله والاشراف على أعمال الهيئات كجالس المديريات والبلديات (١٣٣ فقرة خامسة دستور) وكذلك كل الأعمال الإدارية .

(١) بلنتشلى - القانون العام ص ١٤٨ ولكن هذا الاعتبار الجميل ، اصبح فى الواقع فى كثير من الدول البرلمانية أداة حرية فى يد الوزارة القائمة لتشريف أعضائها بأعناق الرتب والياشين عليهم .

وفي البلاد الملكية البرلمانية يكون الملك كما رأينا ميزان كيران : (١) صيانة ذاته وعدم المساس بها . (ب) عدم أهلية القيام بأعماله على أفراد . وهذان الميزان يرتبطان اشد الارتباط بوراثة العرش وبمثولية الورراء :

(١) صيانة ذات الملك وعدم المساس بها *Inviolabilité royale*

سبب هذا الامتياز الشخصي : صيانة ذات الملك من الامتيازات الشخصية البحتة فلا تمتد لقيه أعضاء العائلة المالكة والاسباب التي تدعو إلى هذا التمييز بعضها راجع إلى حسن القيادة وبعضها إلى أسباب قانونية فمن جهة حسن القيادة لا يلقى أن يكون أعلى مقام في الدولة خاضعاً لما يخصه له بقية الافراد

ومن الوجهة القانونية لا يمكن التسليم بأن رئيس الدولة الأعلى يخضع لأية سلطة أعلى منه . ومصلحة الدولة نفسها تقتضي أن يكون رئيسها الأعلى حراً فلا تسطى السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية حق محاكمة الملك

أما في القرون الوسطى فإن مبدأ عدم مثولية الملك لم يكن يقوم في وجه سلطة البابا وقد قال بلنثلي^(١) أن مبدأ عدم مثولية الملك لا يمكن أن يصحح طالما لا توجد محكمة دولية عالية لها سلطة الحكم على الدول المختلفة ويمكنها أن تحكم رؤساء هذه الدول بغير أن تاتي بها في أحضان الفوضى . والواقع أن في محاكمة الملك أو في إخضاعه لأية سلطة من سلطات الدولة تمهيداً على الفوضى فلا يمكن أن يكون الملك مسئولاً إلا بطريق الثورة^(٢)

فإذا أوقفنا حكماً على الملك كان هذا بمثابة فقد لكرامته وهي مساوية في الواقع لعزله تماماً فضلاً عما في ذلك من إساءة العائلة المالكة في عرتها ، فالمصلحة الاجتماعية والسياسية تقتضي وضع سلطة الملك في حوز منيع لاتصل إليها يد أنسان . ولم يكن هذا هو المبدأ السائد في القرون القديمة ، فكانت انجلترا تعزل ملوكها وتحكم عليهم

بالإعدام ولكن قد أتعى بالبول الأمر إلى أنها تقيت لأخطار هذه التجارب وإبتداً
يتطور الراى فى انجلترا بأن تنفيذ مسئولية الملك لا يمكن إلا ان يكون بمسئولية
مستشاريه أو وزرائه. فالملك يجب أن يكون جيداً عن كل قد ، جيداً عن كل محاكمة ،
ذاته مصونة لائمس .

والأسباب التى ذكرناها لا تنطبق على الجمهوريات انطباقها على الدول الملكية ،
ف رئيس الجمهورية الفرنسية مسئول حثا فى حالة الخيانة العظمى ، وفى الولايات المتحدة
الرئيس مسئول فى حالة الخيانة العظمى أو الاختلاس أو إذا ارتكب جرائم خطيرة ،
هذا علاوة على مسئوليتها عن الجرائم المادية التى لا علاقة لها بالوظيفة
ومن البديهي أن كون الملك غير مسئول قانوناً ليس معناه أن الملك لا يخطئ .
فى الواقع (العصمة فـه وحده) أو أنه غير مسئول مسئولية أدية .

النتائج المترتبة على صيانة ذات الملك - يترتب على صيانة ذات الملك عدة
نتائج مختلفة وتلخص هذه النتائج فى تلك الجملة المختصرة التى هى إحدى قواعد القانون
الانجليزى العام « الملك لا يخطئ » The King can do no wrong . وهذا المبدأ وإن
كان انجليزى الأصل إلا أنه أصبح مبدأ أساسياً فى جميع الدول الملكية. وليس معنى هذا
- كما تقدم - أن الملك معصوم من الخطأ وإن كل ما يعمله حق وعمل بل كل معناها
انه لا يمكن لأحد اتهامه ولا رفع الدعوى عليه وأنه لا توجد سلطة تملك حق الحكم عليه.
١ - فصيانة ذات الملك يترتب عليها عدم مسئولية مسئولية جنائية . وعدم
المسئولية هذا مطلق من كل قيد أى أن المسئولية تضيع حقيقة ولا تنقل الى شخص
آخر كالمسئولية السياسية، فهى وإن كانت معدومة أزاء الملك إلا إنها تنقل من عاتقه
إلى عاتق وزرائه . وقد قال ديبى انه إذا قام بمخاطر الملك أن يقتل وزيره ربما
بالرصاص فلا توجد أية محكمة مختمه بالنظر فى هذه الواقعة (١).

٢ - كذلك يترتب عليها عدم مسئولية الملك مسئولية سياسية فلا يمكن نسبة
أى عمل من أعمال الحكم إلى الملك بل إلى وزرائه وللك يستحسن دائماً المناقشات
الصحية وفى المجادلات البرلمانية ان يبقى الملك جيداً عن كل قد أو اعتراض .

٣ - أما فيما يخص بمسئولية الملك المدنية فيجب التمييز بين حالتين : أما المسئولية التي تترتب على الملك من جراء أدائه لأمواله الخاصة فان مبدأ صيانة ذات الملك لا يؤثر عليها ولا يخففها وعاية ما في الأمر أن الدعوى لا ترفع على الملك باسمه وإنما ترفع على مدير دائرته الخاصة اتباعاً لقاعدة المعروفة في قانون المرافعات^(١).

لكن لا يمكن رفع دعوى على الملك أو على الدائرة الخاصة للمطالبة بتعويض عن حنطة مدنية أو شبه حنطة لا علاقة لها بإدارة أملاك الملك الخاصة لأن الحاكم لا يمكنها إثبات خطأ منسوب إلى الملك لتنتفي عنه حكماً بالتعويض

٤ - يترتب على هذا المبدأ أيضاً فيما يخص بالأحراءات أنه لا يمكن ترتيب أي أحراءات على مخصصات الملك لأن أموال التاج من الأموال العامة التي لا يجوز الحجز عليها ولا بيعها ولكن يمكن التنفيذ على أملاك الملك الخاصة بشرط عدم الإخلال بمبدأ صيانة ذات الملك ، فلا يمكن نزع ملكية القصور الخاصة التي يقطتها الملك ولا بيع العقارات الموحدة فيها^(٢)

٥ - يترتب ديسى على مبدأ عدم مسئولية الملك القاعدة الدستورية المعروفة التي تتضمنها المادة ٦٢ دستور وهي « أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخفى الوزراء من المسئولية بحال ».

(ب) عدم أهلية الملك لقيام بأعماله بفرده

تفسير المادة ٦٠ من الدستور - صيانة ذات الملك مرتبطة أشد الارتباط بعدم أهليته لقيام بالأعمال بفرده . وقد نصت المادة ٦٠ دستور أن « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لتأديها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » فأى أمر من أوامر الملك ليس له قيمة دستورية إلا إذا وقع عليه رئيس الوزراء والوزراء المختصون . وهذا القيد لا ينصب بطبيعة الحال إلا على توقيعات الملك في شئون الدولة ، فخرج بهذا القيد جميع توقيعاته في شئونه الخاصة فله أن يبيع ويشترى

(١) Nul ne plaide par procureur sauf le Roi

(٢) Pandecte Belge v° Inviolabilité: Nos 154 et 88, v° Liane civile, Nos: 18188

ويتعامل مع الناس بغير احتياج لتوقيع وزير مسئول ، ولكنه غالباً يتعالى عن التعاقد بنفسه فيفوض مدير دائرته الخاصة لتوقيع على هذه الشئون نيابة عنه . وهذه المادة لا تقيد إلا أعمال الملك التي يمكن أن يصدر بها أمر كتابي ، ولكن أعمال الملك في شئون الدولة قد لا تكون بأوامر مكتوبة قد تكون له أعمال في شئون الدولة شفوية أو مجرد أعمال سلبية كعدم تصديقه على قانون مرفوع إليه وكعدم توقيعه على لائحة مراد إصدارها ، كذلك قد يكتب الملك من المراسلات ما يتعلق بشئون الدولة وقد يلقي من الخطابات أو يدل بأحاديث شفوية متعلقة بشئون الدولة . والقاعدة الدستورية أنه إذا ما تكلم الملك فلا بد من أن يوجد معه وزير يتحمل مسئولية كلامه وأن الوزراء مسئولون عن كل عمل يصدر من الملك

ويرى الأستاذ أسمان (صحيفة ٥٧٥) أن الوزراء مسئولون عن كل عمل يأتيه الملك

على أنه لا يلزم التماهي في ذلك لدرجة حرمان الملك من أن يكون له رأى خاص في بعض المسائل يعبر عنه ، أو يكون له رغبات يديها لا تكون الوزارة مسئولة عنها ، لأننا لو أجزنا ذلك لكان الملك أقل تمتعاً بحقوقه من أي فرد من عامة الشعب ^(١)

فمع التسليم بأن الملك إذا كتب أو خطب يجب أن يكون الوزراء مسئولين عن هذه الأقوال والكتابات ، فلا بد من اعتبار أن للوزير الحق في أن يترك الملك يعبر عن رأيه الخاص بغير أن يكون الوزير مسئولا ولا مطالبا بتأييده

والملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ د) وهذا مبدأ أساسي مترتب على ارتفاع مسئولية الحكم عن الملك وقصرها على الوزراء ، إذ ما بقيت الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسئولة أمام مجلس النواب عن السياسة العامة وعن أعمالها كلها فليس بقبول أن يقاسمها الملك سلطة العمل ولا أن يكون له صوت راجح في مداولاتها وقد قامت - كما سبق أن ذكرنا - مناقشة فيما إذا كان يترتب على هذا المبدأ الأساسي أن لا يحضر الملك جلسات مجلس الوزراء ويرأسها أو لا يترتب ، لكن

(١) راجع اقوال المسيو M. Woente في محاضر جلسات مجالس نواب بلجيكا

لجنة الدستور رأت أن الملك أن يرأس مجلس الوزراء متى شاء لأن الملك قد يدي من الآراء السديدة ومن جليل النصيح والارشاد ما يفيد الوزارة فائدة كبرى ، ولأن مثل هذا الحق مقرر حتى لبعض رؤساء الجمهوريات الكبرى كالجمهورية الفرنسية .

ثالثاً : يعين القبط القدي يكون لذلك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائي السودان (١٦٠ د) ، وعرش المملكة المصرية ورأى في أسرة محمد علي وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ (٣٢ د)

وصدر في ١٠ يونيو سنة ١٩٢٢ قانون خاص بنظام الأسرة المالكة (قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢) . وقد ذكر الدستور نفسه الأحكام الواجب اتباعها في حالة وفاة الملك أو خلو العرش . وستنكم فيما يلي عن أهم ما يجب معرفته في هذا الشأن :

النظام الوراثي للعرش

نظام الحكم في مصر نظام ملكي ورثي ، لذلك نجد في المادة الاولى من الدستور أن « حكومة مصر ملكية وراثية » . وجعل النظام الملكي وراثياً متفق مع طبيعة هذا النظام فضلاً عن اتفاقه مع التقاليد التي سارت عليها مصر من عهد محمد علي باشا إلى الآن . ولم يتعرض الدستور لتفصيلات نظام الوراثة بل اكتفى بالإحالة على الأمر الكريم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ وبهذه الإحالة أصبح ذلك الأمر جزءاً من الدستور لا يجوز تعديله إلا بنفس الطرق التي يعدل بها الدستور

وقد نص هذا الأمر الكريم على أن « الملك وما يتعلق به من سلطات ومرايا ورأى في أسرة محمد علي » . ولما كانت الوراثة كلمة مبهمه لزم تحديدها لمعرفة ما إذا كان الملك ينتقل إلى أكبر افراد العائلة كما كان عليه العمل إلى ما قبل حكم الخديوي اسماعيل أو أنه ينتقل طبقاً لنظام خاص

وقد فسر هذا النظام الخاص في المادة الثانية من الأمر المذكور فنص على أن ولاية الملك تنتقل من صاحب العرش إلى أكبر ابائه ثم إلى أكبر ابناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقاً بعد طبقاً

فإذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية إلى أكبر إخوته فإذا لم يكن له أخوة فإلى أكبر أبناء أخوته وهكذا (مادة ٣ من الأمر الكريم)
وبخلاصة هذا النظام أن ولاية الملك تنتقل إلى الأبناء فإن لم يكن هناك أبناء تنتقل إلى الأخوة فأولاد الأخوة فالأعمام الخ

ويشترط في كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية . وقد وضع استثناء خاص بسمو الخديوي السابق فلا تثبت له ولاية الملك ولكن هذا الاستثناء لا يمتد إلى أبنائه وذريته

وينص هذا الأمر أيضاً على حرمان النساء من ولاية الملك وعلى اشتراط العقل والأسلام والإسلام الأصيل

زواج الأمراء - لما كان زواج الأمراء من الأهمية بمكان عظيم نظراً لاحتمال صيرورة أحدهم ولياً للعهد فقد يتزوج الأمير زواجاً يوقع الدولة - إذا ما أصبح ملكاً - في أزمات سياسية شديدة أولاً بتفق ومكانة الأسرة المائكة فذلك قضى الأمر الكريم الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ مادة ٧ أنه إذا تزوج أمير بنير إذن الملك أو إذن من كان له الحق في تولي سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم في العرش وتنتقل ولاية الملك إلى من يليهم في الترتيب . ويصدر الحرمان من الملك أو من تولي سلطته بعد موافقة البرلمان

وهذا القيد وارد على كل زواج يعقده الأمير والذي يبرر هذا القيد هو أن حقوق الأمراء أكبر من حقوق أفراد الشعب فلذا يجب أن يتحملوا قيوداً مقابل هذه الحقوق (١)

ويجوز إقالة الأمير الذي حرم وهذه الإقالة يجب أن تصدر من الملك وأن يصدق عليها البرلمان

خلو العرش بعدم وجود من يخلف الملك - يصبح العرش خالياً عند عدم

(١) أنظر أيضاً القساوس عمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ . وضع نظام الأسرة المالكة . والذي يقرر امكان حرمان الأمراء (أو الأميرات) الذين يتزوجون (أو اللاتي يتزوجن) بنير إذن الملك أو حلاًفاً لأحد من لقب الأمانة .

وجود ولي العهد تؤول اليه - بحسب نظام توارث العرش - ولاية الملك ، وعندما لا يستعمل الملك حقه المنصوص عنه في المادة ٥٣ دستور التي تخوله حق تعيين خلف له مع موافقة البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر

ويتعين في هذه الحالة اختيار أسرة جديدة . ولم يرد الدستور أن يحصل هذا الاختيار لمصانة الشعب بطريق الانتخاب العام وكذلك لم يرد أن يعطى حق الانتخاب إلى الهيئة التشريعية العادية بل نص على اجتماع المجلسين بحكم القانون أي بصير دعوة من أحد وفي هيئة مؤتمر، ويحصل الانتخاب بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين وبشروط لصحة الاجتماع أن يحضره ثلاثة أرباع كل من المجلسين . ويلاحظ أنه اشترط اجتماع ثلاثة أرباع كل من المجلسين على حدة فلو حضر كل أعضاء أحد المجلسين وبعض أعضاء المجلس الآخر مما يكمل ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء جميعاً فلا يعتبر الاجتماع صحيحاً

وقد تصور الدستور ما اذا كان مجلس النواب منعلاً وقت حلول العرش فأوجب عودته الى الاجتماع والعمل رغم انحلاله وإلا لظل العرش خالياً مدة من الزمن واستحال اجتماع البرلمان في أقرب وقت لاختيار من يملأ العرش والدستور البلجيكي يكاد يكون مطاقاً للدستور المصري في هذا الموضوع إلا أنه زاد على ذلك أن أوجب حل البرلمان عقب الاختيار مباشرة وفي هذا ضماناً استقلال الأعضاء فيكونون أحراراً في اختيارهم الملك الجديد خصوصاً وأن مأمورينهم ستنهى بمجرد انتخابه

وفاة الملك - يجتمع البرلمان أثر وفاة الملك بحكم القانون في مدة عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة على الأكثر . فان كان مجلس النواب منعلاً وكان الميعاد في أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه كما هو الحال في حالة خلو العرش التي تكلمنا عنها ^(١)

(١) وفاة الملك لا يترتب عليه دخول العرش بالمعنى الصحيح طالما أن هناك وارثاً يخلفه أي ولياً للعهد لأن هذا الأخير يصير ملكاً بمجرد وفاة الملك السابق وإن كان لا يباشر سلطته الدستورية عادة إلا بعد حلف العيمين (مادة ٥٠ دستور مصرى)

والحكمة في ذلك هي ضرورة السهر على مصالح الدولة في الفترة التي تقع بين وفاة الملك وبين تأدية خطفه أو الأوصياء على العرش اليمين المنصوص عنها في الدستور وفي هذه الفترة التي تغضى من وفاة الملك وحلف الملك الجديد أو أعضاء مجلس الوصاية ليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية ونحت مسئولية

ويستتج من ذلك أن الوزراء يعملون في هذه الحالة بجهتين وهم مسئولون بالتضامن عن أعمالهم

وهنا يتساءل لماذا لم يجعل مجلس الوزراء غير مسئول وذات أعضائه مصونة لا تقس ما دام أنه يمثل الملك ويقوم بالأعمال التي هي من خصائص الملك والجواب على ذلك أن عدم مسئولية الملك مرتبطة أشد ارتباطاً بمسئولية الوزراء فإذا حرمت البلاد من جعل الملك مسئولاً لأن ذلك من مصلحة الدولة فلا يجوز أن يضم إلى ذلك عدم مسئولية الوزارة^(١)

تعذر الحكم على من له ولاية الحكم - يعترض عادة على نظام الحكومات الملكية الوراثية بأن مصادفة الوراثة قد نجعل على العرش ملوكاً غير أكفاء أو ملوكاً قصر ويترب على ذلك تسليم البلاد إلى وصي أو مجلس وصاية وما قد يتبع ذلك من الأخطار ولكن هل في النظام الجمهوري ما يتقن به هذه الصعوبة ؟ أليس اختيار الرئيس متروكاً لأهواء الناخبين ومصالح الأغلبية ؟

والملوك عادة محوطين بصيانات متعددة ، فليس الملك هو الذي يقضى بين الناس ، وليس هو الذي يشرع لهم ، ولا يمكنه أن يصل إلا بواسطة ورثائه المسئولين ، أما المصالح المحلية فمعهودة إلى هيئات محلية ، وليس في وسع الملك أن يعتدى على الحريات الأساسية فما هو خطر الملوك ؟ ولكن مع كل هذه الضمانات فانه من المصلحة أن يصر الدستور على حالة ما إذا تعذر الحكم على الملك أو استحال

وقد نصت المادة ١٢ من الأمر الكريم الصادر في ١٣ إبريل سنة ١٩٢٢ على أنه : إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي قبل مجلس الوزراء

بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان في الحال إلى الاجتماع فإذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام ذلك الأمر .

وهذا النص مقيد ، فلا يسرى إلا في حالة تضرر الحكم بسبب مرض عثلى ، على أن هناك من الأمراض غير القابلة للشفاء ما يصجز المراء عن القيام بأعماله ، وذلك نصت بعض المذساتير بتعميم حالة المعجز فنصت المادة ٨٢ من الدستور البلجيكي على انه إذا استحال الحكم على الملك (لأى سبب كان) فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من هذه الاستحالة أن يدعو البرلمان في الحال إلى الاجتماع بهيئة مؤتمر لبعين وصياً للعرش . وحقى مع وجود هذا النص الواسع فلم يحخط دستورهم ولا يمكن أن يحتياط أى دستور ضد عدم كفاءة الملك أو أساءة استمهله سلطته لأن اسقاط الملك عبارة عن ثورة ولا يمكن الدستور أن ينظم ثورة أو يتوقها

مجلس وصاية العرش - نص الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢

على حالة واحدة يكون فيها هيئة وصاية للعرش وهذه الحالة هى حالة ما إذا كان الملك قاصراً (يبلغ سن الرشد فى ١٨ سنة هلالية) وكان أمام المشرع فى هذه النقطة طريقتان : الطريق الأول أن يسهل بالوصاية إلى وصى واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد ، والطريق الثانى أن تكون هيئة الوصاية مكونة من أفراد متعددين ، وقد اختار الطريقة الثانية رغم ما يمكن أن يقال من الحسج فى مصلحة الطريقة الأولى ، فإن الأسباب التى تدعو إلى جعل الرئيس الأعلى واحداً لا يتحدد هى نفسها التى تدعو إلى جعل الوصاية محصورة فى شخص واحد .

والملك هو الذى يعين أوصياء العرش ، ويحصل التمين بوثيقة تحرر من أصلين يودع أحدهما بديوان الملك والآخر برئاسة مجلس الوزراء ، وتحفظ الوثيقة فى ظرف مختم ولا يفتح الظرف ويعلن إلا بعد وفاة الملك وأمام البرلمان .

ولكن هذا الاختيار لا بد لفاذه من مواهة البرلمان
فان لم يوافق البرلمان على هذا الاختيار أو قام بمن وقع عليهم الاختيار أو بعضهم

مانع فإن البرلمان هو الذى يمين هيئة الوصاية^(١) وقد حدد الأمر الكريم الطبقات التى يمكن اختيار هيئة الوصاية من بينها وهذا التحديد يسرى على حالة اختيار الملك لهيئة الوصاية كما يسرى على حالة اختيار البرلمان . أما الطبقات التى يمكن أن يختار من بينها هيئة الوصاية فقد روى فيها أن تكون من أرقى الطبقات مكابة وكفائة ومعتدأ وهى :
أمرأة الأسرة المالكة وأصحابهم الأقربون - رؤساء مجالس الوزراء الحاليون والسابقون - رؤساء مجالس النواب الحاليون والسابقون - الوزراء أو من تولوا منصب الوزراء - رئيس وأعضاء مجلس الشيوخ ورؤساء السابقون

ومن البديهي أنه اذا وقع الاختيار على وزير أو رئيس أو أى فرد من الذين يقومون بوظيفة عامة فإنه يجب عليه أن يستقيل من هذه الوظيفة لاستحالة الجمع بين وظيفة رئيس الوزراء مثلاً وبين عضوية هيئة الوصاية على العرش وذلك لأن مجلس الوصاية له نفس اختصاصات وأمريات الملك وهو غير مشغول بذاته لا نفس Inviolable ولا يمكن الجمع بين المشغولية وعدم المشغولية

وأوصياء العرش لا يتولون عملهم الا بعد أن يؤدوا اليمين لدى المجلسين مجتمعين وهى نفس اليمين التى يؤدونها الملك مضافاً عليها « وأن نكون مخلصين للملك » ولا بد من مرور فترة (بضعة أيام بحيث لا تتجاوز العشرة من تاريخ إعلان الوفاة) بين وفاة الملك وبين تأدية الملك الذى يليه أو أوصياء العرش اليمين ففي هذه الفترة تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئولية كما رأينا (مادة ٥٥ دستور)

الاتحاد الشخصى أو الجمع بين تاجين - تنص المادة ٤٧ من الدستور أن لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان ، ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثي أعضائه الحاضرين

(١) بعد وفاة العمود له الملك فؤاد فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ اختار البرلمان المصرى صاحب السمو الملكى الأمير محمد على ، وأصحاب السعادة ، عزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا أو صياء على العرش . وانتهت مهمتهم فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ ببلوغ جلالة الملك فاروق الاول سن الرشد ومباشرته لسلطته الدستورية

وسبب هذا التشدد هو أن اجتماع دولتين مستقلتين تحت رياسة ملك واحد قد يجر مصاعب كبيرة خصوصاً على أضغعا (١)

ولم يذهب الدستور الى حد تحريم هذا الجمع تحريماً مطلقاً ولكنه علقه فقط على رضا البرلمان ، والبرلمان يتناقش في هذه الحالة كل مجلس على حدة وإنما اشترط الدستور نصاً خاصاً للأجتماع ونصاً خاصاً للأغلبية حتى يضمن عدم أقرار هذه المسألة الهامة إلا بعد التحوط الشديد .

راماً - الملك « يصدق » على القوانين و يصدرها (٣٤ د)

(تقابل المادة ٦٩ من الدستور البلجيكي و ٧ من الدستور الإيطالي) وأما إصدار القوانين ومباشرة ما يجب لتنفيذها فحقوقي بديهية تقوم بالسلطة التنفيذية . وأما مصادقة الملك على القوانين فعنها أنه لا يمكن أن يصدر قانون يقره مجلس النواب والشيوخ إلا بعد موافقة الملك ، على أن هذا الحق الذي قرر للملك (عكس رؤساء الجمهوريات) محدود في الواقع بمبدأين : أولهما أن الملك يباشر سلطته بواسطة وزرائه وثانيهما مبدأ مسؤولية الوزارة وعدم مسؤولية الملك .

وقد استدعى النظر في «حق التصديق» عناية خاصة وبمبحثا طويلا في لجنة الدستور فكان الأمر دائراً بين أن يحتل الملك مسؤولية التصديق وقد لا يكون يردها وبين أن يرجع إلى رأى الأمة بحل مجلس النواب في حين أنت عملية الحل وإعادة الانتخاب عملية خطيرة في حياة البلاد وذات أثر مباشر في كل السلطات . وفي كلا الأمرين خروج ، لذلك انتهى الرأى إلى أنه إذا لم ير الملك « التصديق » (٢) على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه ، وإذا اتفقت أغلبية ثلثي الأعضاء على إصدار القانون في المرة الثانية كان ذلك قرينة قيمة على أن الأمة ترضى القانون وكان ممياً عن الحل وهو في الوقت نفسه يرفع عن الملك - حين لا يكون يريد احتمال مسؤولية القانون - الخروج الذي سبق الكلام عنه . فإذا

(١) Thomsen no 261

(٢) رأينا في « الكتاب الأول » أن « حق التصديق » المزعوم الممنوح للملك في الدستور المصري ما هو في الواقع إلا حق فيتو توقيعى ليس إلا .

أقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي أعضاء كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر
أما إذا لم تتوفر تلك الأغلبية وجب عدم تنفيذ القانون وامتناع النظر فيه في دور
الأنقذاد نفسه. فإذا عرض القانون مرة ثالثة في دور انعقاد آخر وأقره البرلمان بأغلبية
الآراء المطلقة كان في تكرار الموافقة ثلاث مرات قرينة كالتقربة السابقة وكان من هذا
على أى حال غنى عن حل المجلس ورفع للحرج عن الملك .

وقد استعانت لجنة الدستور ببعض هذه الطريقة وهو اشتراط أغلبية الثلثين من
دستور الولايات المتحدة غير أنها احتاجت لأن تعالج عندما صورة ما إذا
كانت تلك الاعلية الخاصة لم تتوفر - قول عندنا لأنه قد يكون في انتخاب الرئيس
في الولايات المتحدة لأجل معين وفي إعادة انتخاب الهيئة النيابية كل سنتين علاج
لذلك الصورة عندم - وقد عاجلتها اللجنة على الوجه الذى سبق بيانه (٣٦ د) والذى
حول في الواقع حق التصديق الممنوح للملك عندنا إلى حق قبض مؤقت .

خامساً : الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل
لها أو إعفاء من تنفيذها (٣٧ د) وهذه أيضاً قاعدة عامة فإن الملوك ورؤساء
الجمهوريات في جميع ممالك العالم هم الذين تمثل فيهم السلطة التنفيذية

وهذه اللوائح قد تكون عامة أى تسرى على جميع أنحاء الدولة أو خاصة بمسألة معينة
منها ، والموضوعات التي قد تشمل عليها اللوائح متعددة كأن تصدر السلطة التنفيذية
لائحة للسيارات أو التيارات أو خاصة بالموظفين والتوظيف الخ .

والقانون المصرى يعطى حق إصدار اللوائح للملك ، أما في البلاد الأخرى فإن
الهيئات المحلية تشترك معه في هذا الحق فتصدر الهيئات البلدية لوائح وكذلك مجالس
المديريات ، ومع كل المديرين والمحافظين عندنا وضع القرارات العامة (arrêtés)
اللازمة لتنفيذ القوانين أو اللوائح نفسها في دوائر اختصاصهم ، وهذه «القرارات» ما هى
في الواقع الا لوائح ثانوية محلية .

وقد يحدث أن ينص قانون أقره البرلمان على تفويض السلطة التنفيذية حق
إصدار لائحة لأبصار قطعة معينة من هذا القانون أو لتسهيل تطبيقه وتنفيذه ولكن
ليس من الضروري لأجل أن يتمكن الملك من إصدار لائحة أن ينص صراحة في

القانون على تحويل السلطة التنفيذية هذا الحق لأن سلطة الملك مستمدة من الدستور ذاته (مادة ٣٧) فواء أوجد في القانون نص أم لم يوجد فذلك دائماً أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها هذه القوانين .

أما إذا كان المقصود من اللائحة ليس تنفيذ القانون بل التشريع في مسألة جديدة لم يناولها البرلمان بعد فانه لا بد للملك من الاستناد إلى عرف دستوري يجعل له هذا الحق صراحة في هذه الحالة .

واللوائح على السوم لا يصح أن تكون مخالفة أو معدلة للقانون . فإذا كان القانون خالياً من جزاء مثلاً Sanction فلا يجوز أن يلحق به ذلك الجزاء بخفض لائحة أما فوائد تحويل الملك حق إصدار اللوائح فهي الآتية^(١)

١ - أنها تخلى القانون من كل التفاصيل لأن هذه التفاصيل يترك أمرها إلى السلطة التنفيذية لأنها أقدر على وضع هذه التفاصيل وهي تشرشد في ذلك بحبرة رجال الفن

٢ - ان اللوائح سهل إصدارها بخلاف القوانين . وهذا يعطى الحكومة مرونة في تغيير التفاصيل إذا ما تغيرت الظروف بنسبة احتياج إلى الرجوع إلى الهيئة التشريعية ولكن قد يساء استعمال هذا الحق ولذلك وجب فرض بعض ضمانات ، وهذه الضمانات موحدة أولاً في المشولية الوزارية ، ثانياً في الرقابة التي للسلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية التي من هذا القبيل . فمن الملم به أن المحاكم انشئت لتطبيق القانون وإيس من شأنها أن تطبق اللوائح إلا إذا كانت مطابقة للقانون ، فإذا فرضنا أن السلطة التشريعية أصدرت قانوناً ثم أصدرت السلطة التنفيذية لائحة لا تتعلق بتنفيذ القانون بل تدخل تفاصيل فيه بنسبة أن يصرح لها القانون بذلك فانه مما لا نزاع فيه أن المحاكم لها الحق بل عليها الواجب أن تمتنع عن تطبيق هذه اللائحة ومن باب أولى إذا خالفت اللائحة القانون مخالفة واضحة .

هذه هي المبادئ العامة . ولا نظن أن الدستور المصري أراد أن يبيد عنها لحد أنه لم ينص صراحة على ذلك كما نص الدستور البلجيكي . فقد نصت المادة

١٠٧ من الدستور البلجيكي أن المحاكم لا تنطق بالقرارات والوائح العامة أو الصادرة من المديرية أو البلديات إلا إذا كانت مطابقة للقانون

سادساً - الملك هو الذي يدعو البرلمان إلى الاجتماع (٩٦ د) وله تأجيل انعقاد البرلمان (٣٩ دستور مصرى) وله حل مجلس النواب (٣٨ دستور مصرى) ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر في دور الانقضاء الواحد بدون موافقة المحللين (٣٩ دستور مصرى قابل المواد ٧١ و ٧٣ من الدستور البلجيكي والمادة ٥ فرنساوى و ٧٣ هولندى و ٩ إيطالى و ٣٢ أسباني و ٤٤ بآباني)

فحق الملك في تأجيل البرلمان (٣٩ دستور مصرى) قرر حتى يمكن التماهي من حل مجلس النواب وذلك بأنه إذا اتفق الملك بأن أعلى مجلس النواب أصبحت لا تعبر عن حقيقة ميل الأمة فله حق حل المجلس وأصدار الأمر بأجراء انتخابات جديدة تبين منها حقيقة إرادة الأمة . ولكن عملية الحل وإعادة الانتخابات عملية خطيرة في حياة الأمة وذات أثر مباشر على كل السلطات فيها فإذا تأجل انعقاد البرلمان كان في وسع النواب أن يرجعوا إلى ناصحتهم وأن يتداولوا وإياهم في الأمر . على أن هذا التأجيل لا يجوز أن يزيد عن شهر كما تقدم ولا أن يتكرر في دور الانقضاء الواحد أكثر من مرة حتى لا يتعطل عمل الهيئة التشريعية ولا يفوتها مراقبة ما تقوم به السلطة التنفيذية من الإجراءات (٣٩ د)

فإذا لم يشر التأجيل أو كان الملك متقناً بآدى الرأي بأنه لا ثمرة له وإن مجلس النواب أصبح فعلاً لا مفعلاً عن إرادة الأمة وأنه يقر من القوانين ما لا ترضاه ويرفض ما هي في حاجة إليه ويقرر اعتمادات لا حاجة لها بها ويرفض اعتمادات تهم الحاجة إليها ويعارض الهيئة التنفيذية لتغير سبب تقتضيه المصلحة فله أن يأمر بحل مجلس النواب (١) وإعادة الانتخاب فإذا انتخب المجلس الجديد فلا يجوز حله لنفس السبب

(١) قال لايراديل استاذ القانون الدستوري بكلية باريس ما يأتي عن الحل :

« طالما ظل في البلاد الديمقراطية أن حق الحل سلاح معلق على رأس الأمة وأنه طريقة لأعدام المجالس قبل نهاية مدة حياتها وأنه أداة لتهديد سلطة الأمة ، على أن الأمر

الذي حل من اجله المجلس الاول (٣٨ و ٨٨ و ٨٩ دستور مصري) لانه يكون فيه معبراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل سلطة وحق .

وقد اجتمعت «لجنة الثلاثين» على ما للملك من حق حل مجلس النواب لا لمجرد انه حق مقرر في كل الدساتير بل لانه النظام الطبيعي في كل بلاد برلمانية تتمتع فيها الهيئة التشريعية المنتخبة بالسلطة التامة ويكون اشتراك الملك أو رئيس الجمهورية في هذه السلطة واسطة تقام وتوفيق بينها وبين السلطة التنفيذية . فاذا لم يكن للرئيس الأمل هذا الحق لامكان الرجوع إلى الأمة والوقوف على رأيها خيف أن تستبد الهيئة التشريعية بالامر استبداداً قد لا يكون أقل من استبداد الهيئة التنفيذية خطراً . وقلنا مراراً أن المقابل الطبيعي لمسئولية الوزارة القائمة بالسلطة التنفيذية أمام الهيئة التشريعية هو مسئولية هذه الهيئة التشريعية نفسها أمام الناخبين ، وبالتالي أمام الأمة مصدر كل الحقوق والسلطات .

لحق الملك في حل مجلس النواب هو أحد سبل الموارنة بين السلطين التشريعية والتنفيذية وهو حق أقرته دساتير الأمم ذات النظام البرلماني كافة لانه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأييد لسلطة الأمة . قد يقطع طول العهد أو لتفسير الحوادث ما بين الأمة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأى الأمة في أمر معين ، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعوق أداء المصالح العامة ، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمر هام ولا تملح وسائل التوفيق بينهما ، وقد تنقسم الاحزاب في المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها القيام الأعلىية المنجاة الثابتة التي لا يستغنى عنها لانتظام العمل . فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها لتختار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وأنهم أهل لالظهار رأيها الملائم لمصلحتها وبهم يتم انتظام الاعمال .

على العكس من ذلك فان حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الأمة احتراماً مطلقاً ، فان المجلس لما كان معيلاً لاجل محدود يجوز في أثناءه ان يتغير الرأى العام فقد يمكن ان تأت فترة يقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الأمة . فالحل يكون اذن وسيلة لإعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد ، تلك الوحدة التي انفصمت عراها مؤقناً - فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الأمة بل احياء هذه السلطة بأستشارة البلاد .

على أن مافي الحل من الشدة والخطورة مستدرك بحكم المادة ٨٩ (دستور مصرى) التى توجب الأسراع التام فى انتخاب المجلس الجديد وانتقاده إذ نص فيها على أن الأمر الصادر بمحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتعام الانتخاب على أن حق الملك فى تأجيل انعقاد البرلمان (مادة ٣٩ دستور مصرى) مفيد من بعض الوجوه فى أثناء حل المجلس كما تقدم إذ يتسنى للنواب فى أثناء فترة التأجيل أن يرجعوا الى ناخبهم للوقوف على رأيهم .

سابقاً - قد تطرأ فى أثناء العطلة البرلمانية دواع كبيرة الخطر يحتاج الحال معها الى تقرير أشياء لا يمكن تقريرها الا بواسطة البرلمان فلذلك جعل من حق الملك أن يدعو البرلمان الى انعقاد غير ماضى وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك برخصة تمضيها الأعلى المطلقة لاعضاء أى المجلسين ويعلن الملك فسخ الاجتماع أو الدور غير العادى (٤٠ دستور مصرى)

أما الاجتماع العادى للبرلمان فقد رأت اللجنة أن يكون بقوة القانون مقررات أن يحدد للانتقاد السنوى العادى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر من كل سنة وأن يدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل ويعلن الملك فسخ انعقاده (٩٦ دستور مصرى) . ونظام العطلة البرلمانية قد أفرته كل الممالك بعد ما ثبت لها أن طريقة الاجتماع المستمر طريقة غير عمودة الأثر ولقد كان نظام العطلة متبعاً فى الجمعية التشريعية إذ كانت تتخذ انعقاداً عادياً من منتصف نوفمبر الى آخر مايو (١)

على أن اللجنة راعت أنه قد يحدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد من الضرورات ما يستدعى الأسراع ولا يحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان للاجتماع

(١) ولقد تكلمنا عن الاجتماع أو الدورة العادية والدورة غير العادية والفرق بينهما فى الكتاب الأول بما فيه الكفاية فليرجع اليه .

بصفة إستثنائية قررت أن للملك حيثنذ أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور وأن هذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان في أول أجتاعه (٥٤١)

فأن لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ويرى البعض ممن اتفقوا هذه المادة أنها تعطي السلطة التنفيذية سلطة كبيرة قد تسيء استعمالها . ويرون الاكتفاء في مثل هذه الحالة بدعوة البرلمان الى الاجتماع وعرض الأمر عليه

ولكن المدافعين عن حق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون فيها بين أدوار الانقضاء يقولون ان أحوال الاستعجال قد تكون شديدة جداً فلما تسع بصدق البرلمان وينكرون وجود أى خطر من هذا الحق ما دام أن السلطة التنفيذية عليها دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي ومطالبه باقرار هذه المراسيم

قد يقال أن السبب الحقيقي لهذا النص ان الدستور لم يبين المدة التي يجب أن يدعى فيها البرلمان للأجتاع وهذا يعطي للسلطة التنفيذية ، اذا أرادت اساءة استعمال هذا الحق ، أن تصدر مراسيم بقوة القانون عقب انتهاء دور الانقضاء مباشرة ولا تجمع البرلمان لدور غير عادي الا قبل ميعاد اجتماعه العادي وبذلك تكون تمكنت من تطبيق المرسوم بقانون فترة كبيرة لا سيما وأنه اذا لم يقر البرلمان المرسوم المذكور فان أثره فيها يختص بالمدة السابقة بتي كما هو . وعلى كل حال فان مسؤولية الوزراء ضمانة كبيرة تجعل الوزارة تتحجم عن القيام بأعمال هذه الماورات . على أن النص الفرنسي لهذه المادة اوجبت دعوة البرلمان الى انعقاد غير عادي في الحال أو على الفور (immédiatement) .

ثامناً - الملك يرتب المصالح العمومية ويسين ويمزل جميع الموظفين المدنيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق ملك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة وأعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المينة بالقوانين (مواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ دستور مصرى)

هذه كلها قواعد منفرعة على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وفيه تتمثل

السلطة التنفيذية . ومثل هذه القواعد مقرر في كافة المصانير . قارن المواد ٦٥ و ٧٣ و ٧٤ و بلجيكي ٦٤ و ٨٦ هولندي ٦ و ٨ ايطالي الخ .

تاسعاً - الملك هو القائد الأعلى للجيش البرية والبحرية وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويعلم بها البرلمان بمجرد ما تسح بذلك مصلحة الدولة وأمنها قارناً هذا الأعلام بما يناسب من البيانات ، ومع ذلك فلا يجوز له إعلان حرب هجومية بدون موافقة البرلمان كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو قص في حقوق سيادتها أو تحميل حراتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما ، مناقضة للشروط العلنية (٤٦ دستور مصري قابل المادة ٦٨ من الدستور البلجيكي والمواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ هولندي و ٥ ايطالي) .

وهذه القاعدة أيضاً منفرعة على مبدأ أن الملك هو الذي تتمثل فيه السلطة التنفيذية وقد نصت المصانير عليها ولم يقيد معظمها الملك بموافقة البرلمان عند إعلان الحرب الهجومية اكتفاءً بأن كل حرب هجومية لا يرتضيها الشعب فان البرلمان يسطرها من طريق عدم موافقته على تحرير الأموال اللازمة لها ، ولكن ما تجره الحرب من إعلان الأحكام العرفية وما يقوم به بعض الملوك من توقيف السلطة التشريعية دعا اللجنة لأخذ بالاحوط نظراً للمستقل الذي لا يمكن لأحد أن ينكهن به .

أما ما ورد من القيود على حق الملك في أبرام المعاهدات فراجع الى ما قد يكون في إطلاق هذا الحق من المساس بالدستور وبالسلطة التشريعية ولذلك وجبت موافقة الهيئات التي تمثل تعديل الدستور وتلك التشريع

الملك رئيس القوة العامة : أن المادة ٢٩ تنص على أن الملك يتولى السلطة التنفيذية ، والمادة ٤٣ تنص على أن الملك يفتي ويمنح الرتب المدنية والعسكرية ، والمادة ٤٦ على أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذي يولي ويمزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ، والمادة ٥٠ توجب على الملك قبل أن

ببإشرافه الدستورية أن يحلف اليمين باحترام الدستور... والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » - تبين كل هذه النصوص بوضوح أن الملك هو رئيس القوة العامة وأنه المكلف بالسهر على مصالح الدولة وأمنها وسلامتها - كل هذا مع مراعاة مسئولية الوزارة ونص المادة ٤٨ دستور « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » وليس هناك إذن أقل خطر من إعطاء كل هذه السلطات وغيرها للملك فإن في المسئولية الوزارية وفي ضرورة عرض الميزانية سنوياً على البرلمان خير ضمان ضد سوء استعمال هذه الحقوق

ويرى إسمان أن حق التصرف في القوة المسلحة للمحافظة على الأمن والنظام في الداخل والخارج من أحلّ حقوق السلطة التنفيذية وهي ملة وحوادثها والسبب الذي من أحله نشأت هذه السلطة من قديم الأزل . أما استعمال القوة المسلحة في الداخل فلا يكون إلا طبقاً للقانون وتوصيلاً إلى تنفيذه وإلى احترام النظام العام ، أما استعمالها في الخارج ضد العدو فيفترض وجود حالة حرب . وهذه الحرب لا يمكن أن تسير إلى النهاية إلا إذا صدق البرلمان على الأعباء المالية اللازمة للصرف على أعمال الحرب

ولكن هناك مسائل متقدمة تنشأ عن قيام رئيس الدولة فضلاً بعبادة الجيوش وهذه الصعوبات نحصرها فيما يأتي :

١ - هل لرئيس الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية (كما ينص على ذلك الدستور المصري وغيره) أن يقود بشخصه الجيوش ويأمر بالأعمال الحربية وهل تكون لديه الكفاءة الفنية لتولى هذا المنصب ؟ أليس وجود الملك في عاصمة ملكه وعلى رأس حكومته في هذه الأزمات الصعبة خيراً من قيامه شخصياً بقيادة الجيش ؟

كان الدستور الفرنسي الذي صدر في السنة التالية للثورة وكذا دستور سنة ١٨٤٨ يجرمان صراحة على رئيس الدولة أن يتولى قيادة الجيوش قيادة فعلية . ولكن في عهد الأمبراطورية الثانية كان نابليون الثالث يقود الجيوش بنفسه وحادث أنهزاه وأمره في معركة « سيدان » سنة ١٨٧٠ معروف . ويعلن الأستاذ إسمان أنه

أن معارضة ما كاهون منعت من النص في دستور سنة ١٨٧٥ وهو دستور الجمهورية الثالثة الحالية على حرمان رئيس الجمهورية من قيادة الجيش قيادة فعلية^(١). أما دستور الولايات المتحدة فلا يحرم قيام الرئيس بهذا العمل وهو أيضاً يصف الرئيس بأنه القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والمليشيا. فلا يمكن حينئذ - وهذا حال الدولة الجمهورية - حرمان الملوك من وجود هذا العمل النظري في الدستور. أما قيادة الجيش فلا في إنجلترا فقد أصبح من المستحيل على الملك أن يقوم بها^(٢)، ولم تحصل عملاً من عهد جورج الثاني. وقد قال غلادستون في كتابه Constitutional Questions أن من الضروري أن يكون للجيش رئيس مسؤول قابل للمزل، وهذا لا يتفق مع مركز رئيس الدولة خصوصاً في الدول الملكية.

٢ - ننقل بعد ذلك لبحث نقطة أخرى وهي : هل الوزراء مسؤولون عن الأعمال الحربية التي يقوم بها الملك ؟

يرى «جيرون» Girou أن الملك عندما يقود الجيش يقوم بعمل شخصي غير مشاركة وزرائه فلا يمكن أن يكونوا مسؤولين عن الأوامر التي يصدرها. أما «بالما» Palma^(٣) فإنه يفصل أعمال الملك - فيما يتعلق بأوامر التعيين والأعمال الإدارية الحربية، الوزراء مسئولون عن أعمال الملك، كذلك في وقت السلم لا خطر من أن يقوم الملك بوظيفة القائد الأعلى في استعراض الجيوش وعمل المساورات، ولكن الصعوبة الحقيقية تأتي من قيام الملك بقيادة الجيش في الميدان أي في وقت الحرب. فليس هناك أي ضمان على أن الملك لديه من الكفاءات الحربية - حتى لو أتم دراسته العسكرية في صفه - ما يؤهله لأن يكون قائداً عاماً فضلاً - فلماذا أذن يعطيه الدستور هذا القرب خصوصاً إذا لاحظنا أن هذه الوظيفة من الوظائف ذات المثولية الخطيرة، والملك بطبعه غير مسئول، وأنه لا توجد لدى الوزراء أي فرصة للاشتراك مع الملك في حالة قيادته الفعلية للجيوش حتى يمكن أن يكونوا مسئولين عن

(١) أسمان صفحة ٤٩٥ و ٥٩٦

(٢) أسمان ٩٠ و ٤٩٦

(٣) Correo de Diritti Costituzionale جز ٢ ص ٥٤١ - ٥٤٤

أعماله ؟ وهذه المسألة من أدق المسائل لأن لها مزايا ومضار : فمن مزاياها أن اشتراك الملك في الأعمال الحربية ومشاطرة لرعاياه في تعبهم وحرمانهم يمكن أن تترتب عليه أجل الآثار فيما يتعلق بعلاقة العرش والشعب . ومن مضارها أن الملك حتى لو مارس العسكرية قد تنقصه الكفاءة ، وهو غير مسئول عن أعماله . ولعل خير حل لهذه المعضلة هو أن لا يحرم الملك من أبداء النصيح مع حرمانه من القيادة الفعلية ، أى أن يكون مركزه في الحرب كمركزه في السلم ، فكما أنه في السلم يرأس أحياناً مجلس الوزراء ولكنه ينفذ ما يقرره وزراؤه كذلك في الحرب يكون رئيساً أعلى لجنة أركان الحرب لكنه ينفذ ما يتفق عليه الحكومة والقواد المسئولون ، أو بعبارة أخرى أن قيادة الملك تكون شكلية أكثر منها فعلية ويستمر وزير الحربية على مسئوليته عن كل عمل يأنه أو كل تقرير يصدر منه وعلى الأخص في تعيين القواد اللارمين لتسيير الحرب

عاشراً - للملك حق العفو *Grace* وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور)

ويجب أن يفرق بين العفو *Grace* (أو العفو البسيط) وبين العفو الشامل

Amnistie والأفراج تحت شرط *Libération Conditionnelle*

فالعفو البسيط *Grace* عمل من أعمال الرحمة يعنى من العقوبة الجنائية ولكن لا يمحى الجريمة نفسها أما العفو الشامل *Amnistie* فيسدل حجاباً كثيفاً على الجريمة والعقوبة معاً وهو عبارة عن إقرار سار على الماضي بأن قانون العقوبات لا يسرى على الحادثة التى صدر الحكم من أجلها، فإن كانت المحاكمة ابتدأت فيصبح تمامها مستحيلاً وإن كانت العقوبة صدرت فأنتها تمحى ويمحى كذلك كل ما يترتب عليها من النتائج كما تمحى الجريمة نفسها .

والعفو الشامل يتخذ عادة شكل أمر عام لا يصدر من رئيس الدولة وحده بل يمتدحى قانون من البرلمان ويشمل طبقات معينة من المجرمين أو فئات معينة من الجرائم خصوصاً الجرائم السياسية . وذكرت مادة ١٥٢ دستور مصرى أن « العفو الشامل لا يكون إلا بقانون »

أما الأفراس تحت شرط فهو نظام يعنى بختصاصه عن جزء من العقوبة الأشخاص الذين يحسنون سيرهم في السجن

والقى يهنا هنا هو حق العفو البسيط Grace وهو كما قلنا عمل من أعمال الرحمة الملكية ترفع بختصاصها العقوبة كلها أو بعضها ، أذ قد يكتفى رئيس الدولة بتخفيض العقوبة بدلا من رفعها كلية .

وحق العفو هذا نظريا من الامتيازات الخاصة بشخص رئيس الدولة فلا يتوقف استعماله على استشارة أحد ولكن لما كان الأمر الصادر بالعفو يجب أن يكون مرفعا عليه من الوزير المختص طبقا للقاعدة العامة وهي أن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص بأن رئيس الدولة في الغالب يقبل مشورة وزرائه (وزير الحفانية عادة) فيما يتعلق بالأشخاص الذين يصدر العفو عنهم وهذا الحق إذا استعمل بحكمة وبخير إسراف كان نعمة لأنه خير وسيلة لإصلاح الخطأ القضائي فيمكن من تخفيف العقوبات وتلطيف شدة القانون والتوفيق بين مقتضيات تطبيق القانون وبين العدالة . وإذا نظرنا إلى تأثير العفو على شخص المحكوم عليه نجد أنه خير وسيلة لإصلاح النفس البشرية لأنه يحض الشخص الذي استفاد من العفو على أن يظهر فيه حذرا بهذه المكرمة .

وحق العفو دائما من حقوق رئيس الحكومة الأعلى حتى في الولايات المتحدة فهو من حق رئيسها مع مراعاة القيد الذي ذكرناه فيما يتعلق بالدول البرلمانية .

حادى عشر : وظيفة الملك في تخفيف حدة الخلاف - الملك وظيفة هامة أخرى وهي تخفيف حدة الخلاف بين الهيئات المختلفة ويسر عن هذه السلطة أى السلطة المخففة بتعبير pouvoir modérateur . وهذه السلطة من الأهمية لدرجة أن الدستور البرتغالى القديم (١٩١١) أفرد لها مادة خاصة جاء فيها : أن السلطة المخففة هي مفتاح كل نظام سياسى ويأثرها الملك دون سواء بصفته رئيسا أعلى للأمة لأنه هو الذى يسهر بنير انقطاع على بقائها واستقلالها وعلى توازن السلطات السياسية .

ويأثر الملك هذه السلطة بواسطة امتيازاته المتعددة وأخصها كما نعلم : (١) اختيار الوزراء وعزلم (٢) رفض التوقيع على التعيينات والأعمال التى يقترح عليه

توقيعها (٣) باستعماله سلطة ازاء مجلس النواب كالحصل (٤) تدخله في الأعمال التشريعية بواسطة حق الاقتراح والاعتراض veto .

ولما كان النظام البرلماني يرتكز على حرية المناقشة والعلانية وتعارض الأحزاب وتنافسها فإن للملك مجالاً واسعاً لاستعمال هذه السلطة ولا يقدر الملك على استعمالها إلا إذا اعتبر نفسه فوق كل الأحزاب فلا ينزل لنصرة حزب على آخر حتى ينسحق له أن يتدخل عند الضرور لتلطيف حدتها أو لحماية الأقلية من أن تعبت بها الأقلية .

ثاني عشر - الملك يسود ولا يحكم - أن مبدأ صيانة دات الملك ووظيفته في تلطيف حدة الخلاف يفضيان على الملك أن يقلل من تدخله الشخصي بقدر الأمكان فلا يتكلم كثيراً في المواضيع العامة وأن يحافظ في السر والعلانية على الحياد التام . وقد استنتج من ذلك الكتاب الدستوريون أن الملوك البرلمانيين يسودون ولا يحكمون Le roi règne et ne gouverne pas وهذه النظرة إذا توسع في تفسيرها تؤدي إلى انتفاء حياة الملك وأمتهاراته وسلطته .

وقد ساد في إنجلترا في القرن الثامن عشر وفي فرنسا في القرن الماضي في بدء عهد النظام البرلماني ، رأي يبيع للملك أن تكون له سياسة شخصية يدافع عنها بحريته المطلقة في اختيار الوزراء . وقد دافع عن هذا الرأي في فرنسا جيزو حينما كان رئيساً للوزارة في عهد الملك لوى فيليب^(١) . ولكن الملك بجملة هذا يتنازل عن سلطته المطلقة modérateur التي لا يمكنه ممارستها إلا إذا كان فوق الأحزاب ، فيصبح قد ساءت سياسته والظمن عليها ممكناً ، ولذا فإن هذا البدأ لم يسد .

أما في بلجيكا فقد جرى العمل على أن الملك لا يتنازل إلى حلبة المناقشات الحزبية ولا إلى التدخل في كل الأمور ، فإذا ما تدخل الملك في أمر من الأمور سواء كان ذلك أثناء المناقشات في مجلس الوزراء أم خارج ذلك المجلس ، فلا بد من أن

(١) ومن اقوال الوزير جيزو ، في ذلك أن : العرش ليس ككرسي فارغاً .
"Le Trône n'est pas un fauteil vide" وقد رد على ذلك خصمه ، نير ، بالعبارة المشهورة : الملك يسود ولا يحكم .

يحرص على أن يكون همه هو المصلحة العامة، وتحقيق رغبات الأمة وبهذا المعنى يجب أن تفسر قاعدة الملك « يسود ولا يحكم » .

ثالث عشر: تعيين الوزراء وإقالتهم - الملك يعين وزراءه ويقيلمهم (٤٩ دستور مصرى) وذلك طيبى ما دام الملك هو القائم بالسلطة التنفيذية وم أدواته فى العمل . ذلك مبدأ منصوص عليه فى دساتير الأمم كافة

ولكن العرف الجارى عليه العمل فى الدول البرلمانية كما رأينا هو أن الملك يختار رئيس الوزراء وهذا الأخير هو الذى يرض أسماء الوزراء الذين يعاونونه فى عمله على الملك ليقراها ويصدر أمره (المرسوم الملكى) بالتعيين . وترك الحصار لرئيس الوزراء ضرورى لتحقيق الانسجام ولارتباط الوزراء جميعاً ومسئوليتهم متصانين^(١) . إذا عرض ما يدعو إلى إقالة أحدهم وجب يحتضى الدستور (مادة ٦٠) ان يوقع على مرسوم الإقالة رئيس الوزراء ، اما اذا كان الأمر متعلقاً بإقالة الوزارة كلها فإنه يجب فى نظره ان يوقع على المرسوم الملكى فى هذه الحالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسئولية ومع ذلك لما أقبلت الوزارة للنحاسية الأولى فى ٢٥ بؤيو سنة ١٩٢٨ كان ذلك بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده .

رابع عشر: حلف اليمين - قبل أن يباشف الملك سلطته الدستورية يحلف ليمين أمام هيئة المجلسين مجتمعين (٥٠ دستور مصرى) وهذه اليمين يؤدبها كل ملك جديد قبل أن يباشف أمور الحكم .

وهذه القواعد نص عليها فى أكثر دساتير الأمم الملكية (مادة ٨٠ بلجيكى و٥٢ هولندى و ٢٢ إيطالى و ٧ دانيمركى و ٩ نروجى) . كذلك على أوصياء العرش حلف اليمين (مادة ٥١ دستور مصرى) وهذا مترتب على أنهم يباشفون سلطة الملك فيجب أن يقسموا اليمين التى يقسمها ثم يؤدون تلك السلطة نيابة عنه فيجب أن يقسموا يمين الأخلاص له أيضاً .

(١) تكرر هنا ما قلناه سابقاً أن للملك مع ذلك الحق الدستورى فى الاعتراض على تعيين شخص بئانه وأستعداد اسمه من كشف المرشحين للوزارة إذا كانت هناك أساليب وجبة ، وتقدير هذه الأساليب مسألة دقيقة .

ملاحظات عامة عن مركز رئيس السلطة التنفيذية

وحدة الرئيس الأعلى - حكومة مصر حكومة ملكية أى أن رئيس الدولة وبالتالي رئيس السلطة التنفيذية ، فرد واحد وهو الملك - وقد كان مونتسكيوى أن السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتها خير قيام إذا كان على رأسها فرد واحد (لا اتصال كما كان الحال عند الرومان) .

وقد علل هذا بأنه متى كان على رأس السلطة التنفيذية فرد واحد فإن هذا يسهل على الحكومة مأمورية حماية الدولة من الهجوم الخارجى ويساعد على تنفيذ القانون تنفيذاً دقيقاً وعلى حماية الحرية ضد مطامع من يطمعون فى حكم البلاد وعلى العموم فوجود ملك على رأس الدولة مانع للفوضى وللأقسام .

والصفات التى تجعل مركز الرئيس الأعلى قوياً هى الوحدة والثبات ووسائل الحكم التى تحت تصرفه وأخيراً سلطه الكافية .

فالوحدة تبعثها الحزم وسرعة اتخاذ القرارات والنشاط فى تنفيذها مع الاحتفاظ بسريتها .

أما تعدد الرئيس الأعلى لخطره عظيم وتاريخ الرومان أعظم شاهد ، فكم جر عليهم من المناصب اختلاف الرؤساء المتعدين والحكام العسكريين . وسبب هذا واضح وهو أننا إذا أحنا عملاً واحداً على أكثر من شخص واحد هناك خطر اختلاف الآراء وما ينبع ذلك من خلاف حاد وعداء متبادل يترتب عليه قص فى نفوذ الحكام ونراخ فى سلطتهم . فإذا أصابت هذه المساوىء مركز الرئيس الأعلى فقد يستحيل اتخاذ قرارات حاسمة فى أوقات الحرج وربما ترتب على ذلك هدم كيان الدولة ، ناهيك بما يترتب عليه من انقسام الأفراد إلى أحزاب ينتسب كل حزب منهم إلى أحد الرؤساء ويبلغ الخلاف بينهم درجة كبيرة حتى يتعسر التوفيق بينهم ويكون على رأس كل حزب من الأحزاب رئيس له صوت فى إدارة شئون البلاد العليا .

قد يترض على ذلك بأن الهيئات أو المجالس التشريعية مكونة من أشخاص متعددين ولكن لا يترتب على تعدد هذه المصار ، والجواب على ذلك أن السلطة

التشريعية بكس السلطة التنفيذية يصرها أن تكون محصورة في يد واحدة ، لان تعدد القائمين بالتشريع يستلزم البطء في التقنين ويستلزم شدة المناقشات التي يثبني منها مواضع ضعف القوانين المراد اصدارها فلا تصدر القوانين الا بعد أن تكون قلبت على كل وجوها أما الخلاف في شئون السلطة التنفيذية فلا يجر إلا وبالا ، وأشد ما يكون هذا الخطر في وقت الحروب والأزمات الخطيرة فان تعدد الرؤساء يقضى ولا شك على كل أمل في النجاح . وقد أيدت الحوادث أخيراً صدق هذه النظريات في الحرب العالمية الكبرى فان الدول المتحالفة مع كثرة عددها ووفرة رجالها ودخايرها قطعت إلى أن تعدد القيادة مصعب لجهودها ولذلك عولت على توحيد القيادة فكان ذلك سبباً من أسباب نجاحها .

ومن عجوب تعدد الرؤساء التنفيذيين توزيع المسئولية بينهم إذ يصبح من المستحيل معرفة المسيء من المحسن لأن كلا منهم يرى النعمة على زميله فلا يمكن الوصول لمعرفة الخطأ الحقيقي وتوقيع ما يستحقه من العقاب . أما الاساذ أسيان فانه يعطى المحجج الآتية لتفضيل تعدد الرؤساء التنفيذيين على وحدة الرئيس :^(١)

- ١ - أن تعدد الرؤساء يجعل اعتداء الرئيس على حقوق الشعب أمراً صعباً
- ٢ - اختيار الرئيس الأعلى هو من الصعوبة بمكان فإذا أختير رئيس وظهر أنه غير كفء لعمله فالأمر خطير أما اذا تعدد الرؤساء فالمحتمل أن يكون بعضهم على الأقل لديه الكفاءة التي تنقص الآخرين .

على أن هذا الكانب يفضل وحدة الرئيس إذ يقول انه النظام الوحيد الذي يعطى للرئيس قوة . ومن الأسباب التي يصح ابدائها لضرورة جعل الرئيس واحداً اننا اذا عددا الرؤساء فتصبح الرئاسة مجزأة يتداول في المسائل ويقرر القرارات بأغلبية الآراء فتكون فيه بطيئة الحال أغلبية وأقلية وقد تغير هذه الأغلبية من وقت لآخر وهذا يجعل السير على سياسة واحدة مستحيلاً

وقد دلت التجارب في فرنسا على صدق هذه الحجج فعند ما وضع دستور سنة ١٧٩٣ ارادت اللجنة التورية أن تجعل الرئيس الأعلى للدولة متحدداً فنص على أن تكون هناك حكومة مكونة من خمسة أشخاص سميت حكومة « الديركتوار » ورأسهم واحد منهم في كل ثلاثة شهور ولكن الجمعية الوطنية التي تأسست سنة ١٨٤٨ صادقت بأغلبية عظمى على إيجاد رئيس واحد قوى مستقل^(١)

وقد قال مقرر هذا الدستور في تقريره أنه بقدر ما يحسن أن تكون السلطة التشريعية كثيرة العدد يحسن أن تكون السلطة التنفيذية قليلة العدد ليكون لديها من الثبات والحزم ما يساعدها على أداء وظيفتها وقد دلت التجارب على أن كل سلطة تنفيذية أعطيت إلى أشخاص متعددين أصبحت هي والعدم سواء .

على أن الدستور المصري لم يتشدد في وحدة الرئيس الأعلى إلا في حالة وجود الملك على العرش أذ نص الأمر الكريم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٣٢ على أن مجلس وصاية العرش يتكون من ثلاثة ، فلم يحد حذو دستور بلجيكا الذي ذهب في التشدد في وحدة الرئيس التنفيذي مبلغاً جعله بشرط أن يكون الوصي على العرش واحداً لا أكثر^(٢)

ومع ما تقدم من الأسباب نجد أن سويسرا تسير على نظام تعدد رؤساء السلطة التنفيذية منذ سنة ١٨٤٨ فإن السلطة التنفيذية العليا هي في يد سبعة وزراء منتخبين لثلاث سنوات ولهم رئيس من بينهم وينتخب كل سنة وهو ذو سلطة محدودة. وينسب لسان النتيجة المرضية التي حصلت عليها سويسرا تحت هذا النظام إلى أن سويسرا مستعدة بنوع خاص له فقد وجد فيها في كل ولاية على حدة منذ زمن طويل^(٣)

مخصصات الملك

أصل المادة ١٦١ دستور وغايتها - يعبر الاقترح عن مخصصات الملك بتعبير

(١) اسمان صحيفة ٤٣٧

(٢) ص ١٩٦ 11. Orban-Le droit Constitutionnel de la Belgique ومادة

٨٣ دستور بلجيكا.

(٣) اسمان ص ٤٣٨

liste civile, civil list وسماها القائمة المدنية . وترجع هذه التسمية الى سبب تاريخي لأن مخصصات الملك كانت توزع الى طائفة من الموظفين المدنيين مكتوبة أسلؤم في قائمة خاصة (١) . وأعطاه مخصصات للملك له سببان :-

الأول - أن الملك شأنه كشأن كل من يقوم بوظيفة صومية له حق في أن يسئولى من خزينة الدولة على مقدار من المال كاف لاحتياجاته

الثانى - أن مصلحة الدولة تقتضى أن يكون الملك فى سعة من العيش تضمن استتلاؤه ومحافظته على كرامته وظهوره بالمظهر اللائق بهذه الوظيفة الجليلة

والمصلحة العامة كانت تقتضى أن تبين مخصصات الملك فى الدستور حق لا يكون للسلطة التشريعية أى سلطان على الملك إذا أعطيناها حق زيادة أو تنقيص هذه المخصصات . ولكن عيب هذه الطريقة أنها ثبت رقم هذه المخصصات مع أن قيمة النقد متغيرة متبدلة تبعاً لمصلحة الاقتصادية وظروف الملك الخاصة والعائلية ، بل وظروف الدولة ، فمن المصلحة إذن أن تتاح فرصة مراجعة هذه المخصصات من وقت لآخر . ففى الترويج تقدر مخصصات الملك سنوياً مع الميزانية ، وفى اليونان تراجع تقدير هذه المخصصات كل عشر سنوات . أما الدستور المصرى فقد ص فى المادة ١٦١ على أن مخصصات جلالة الملك فؤاد الأول هى ١٥٠٠ و ١٥٠ ألف جنيهاً مصرياً ومخصصات البيت الملكى هى ١٢ و ١١١ ألف جنيه مصرى وتبقى كما هى لمدة حكمه وبحجور زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان . وهذه هى القاعدة المتبعة فى نظام انجلترا وهولندا وبعض الدول الملكية الأخرى . فالمخصصات يجب أن تقدر بقانون عند تولية الملك الجديد . والفكرة فى ذلك هى تمكين الملك من تنظيم شؤنه طبقاً للبلغ الذى يقرره البرلمان . ولما تولى فاروق الأول الملك عقب وفاة البفور له والده فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ تنازل عن ثلث مخصصاته فأصبحت مخصصات الملك هى ١٠٠ و ١٠ ألف جنيهاً مصرياً وأقتصت كذلك مخصصات البيت الملكى رعية فى الاقتصاد . والقاعدة فى البلاد الدستورية أن مخصصات الملك متى قدرت بواسطة الهيئة

التشريعية في أول حكم قائمها تبقى بغير تغيير طول مدة حكمه^(١)، وأساس هذه القاعدة أن السلطة التي تحكم في المصدر التالي للشخص يمكنها أن تحكم أيضاً في ضميره بما تبعه فيه من أمل زيادة مرتبته أو الخوف من انقاصها، ولكن الدستور المصري أجاز للبرلمان زيادة هذه المخصصات، فقد يرى البرلمان أن هذه المخصصات لسبب ما أصبحت لا تتناسب مع المركز الثلاثي لرئيس الدولة.

النظام الملكي الدستوري - كان الكتاب من زمن قريب يميزون بوضوح بين الملكية الدستورية أو النيابية من جهة والملكية المطلقة والمقيدة من جهة أخرى فالملكية المطلقة سهلة التمييز لأن الملك يدعى لنفسه سلطاناً كاملاً غير محدود مستنداً من الله عز وجل ومن حق الفتح أو الوراثة، وصيغة أخرى أن مستنده في الحكم سند شخصي ولذلك ما كان يسمح أن يسأل عماله عما يرتكبونه من الخطأ إلا أمامه دون سواء، وهذه كانت حالة لويس الرابع عشر وقبصر روسيا وسليمان الترك وملوك أو أمراء الدول الشرقية على العموم إلى عهد قريب.

أما الملكية المقيدة أو المحددة فنشأ مثل حكومة ألمانيا السابقة على دستور سنة ١٩١٩، فالحاكم يحكم مستنداً إلى سند شخصي وعمله مشمولون أمامه، ولكن حقوقه قيدت واتمست بتمتضي دستور قد يكون منحة من الحاكم أو اشتراك الشعب والحاكم في وضعه، والنتيجة المنطقية لهذا النظام هي أن الملك يظل محتفظاً بجميع الحقوق التي لم تنزع منه بتمتضي الدستور فإن وحدث شك في حالة من الحالات هل هي من اختصاص الملك أو من اختصاص الهيئات الشعبية فإن التفسير يجب أن يكون حتماً لمصلحة الملك لأنه هو صاحب كل الحقوق في الأصل وتنازل عن بعض حقوقه، فالمراد ذكره صراحة على أنه من اختصاص هيئة غير الملك فإن المطلق والعقل يقتضيان بأنه يبقى للملك. وهذه الحالة كانت موجودة في بروسيا وبافاريا وروسيا والولايات (الدويلات) الألمانية الأخرى قبل تعديل هذه الدساتير بعد الحرب العالمي. وقد عرف موريس فوتي Maurice Vanthier في مجلة جامعة بروكل (سنة

(١) هذه هي القاعدة المتبعة أيضاً في الولايات المتحدة الأمريكية مع أنها جمهورية.

١٨٩٦ - ١٨٩٧) هذا النظام بأنه نظام يسود الملك فيه ويحكم *règne et gouverne* فوزراؤه الذين يختارهم بل. الحرية مسئولون أمامه ، فهو صاحب السلطان الأعلى لا يشاركه فيه مشارك .

وليس معنى هذا أن له سلطة استبدادية أو مطلقة بل أنه يلتحق في أحوال معينة إلى نواب الشعب ، فالملك حر ولكن حريته ليست مطلقة بل محدودة ، وهذه الحدود معينة في الدستور وفي القوانين التي أنشأها الحاكم بمحض إرادته أو التي اشترك في وضعها . ولا يسمح له أن يتعدى هذه الحدود ولا أن يهدمها .

وهذا النظام ككل العلم الدستورية ثمرة التطورات الطبيعية ، وقد يكون خير نظام تحكم به البلاد إذا كانت في دور معين من أدوار نموها وارتقائها . ويمكن الدفاع عنه ومما يطالب بالحكومة الملكية من سلطات واسعة بأن هذا الدور من لارتقاء يقتضى وجود حكومة لها وظيفة إيجابية لا تكتفى بمنع الضرر بل يكون من أفعالها عمل الخير والتوفيق بين المصالح المتصارعة وتخفيف حدة الفوارق الجسدية والدينية توصلا إلى سعادة الناس وهنائهم . ولا يكون هذا بالامكان إلا إذا وجدت قوة مركزية دائمة لا يمكن العث بها .

وقد مرت مصر في هذا الدور واجتارته إلى الدور الحالي ، دور الملكية الدستورية

الملكية الدستورية : الملكية الدستورية هي نظام تكون فيه سلطة الملك مستمدة مباشرة من الدستور والقوانين ، فالحقوق الواردة في الدستور أو القوانين كأنها حقوق الملك هي حقوق منصوص عليها على سبيل الحصر ، فإن وجد شك على مسألة من المسائل ليس الملك أن يطلب أن تكون من اختصاصه بدعوى أنه الأصل في السلطات وأنه صاحب كل سلطة لم يتنازل عنها صراحة لهيئة أخرى

وهذا النظام هو النظام المصرى رغم أن الدستور لم يذكر هذا المبدأ صراحة كما فعل الدستور البلجيكي . قد نصت المادة ٢٨ من الدستور البلجيكي أن « ليس الملك من السلطات إلا ما يخوله له صراحة الدستور والقوانين الخاصة بالسلطة » يقتضى

الدستور « وهذا مستتبع من المادة ٢٣ دستور مصرى التى تقرر أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستمالتها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » .

وقد عرف مونتسكيو الملكية الدستورية بأنها تلك الحكومة التى يحكم فيها فرد واحد ولكن طبقاً لقوانين ثابتة ومعروفة وهذا التعريف يقصر عن تعريفها الحالى للملكية الدستورية ^(١) كما فهمها الآن .

وقد ارتقت هذه الفكرة أينما ارتقاء فى انجلترا فهم يعبرون عن حكومتهم بأنها حكومة ملكية شرعية أى قانونية : فقد انفصلت السلطة التشريعية تدريجياً فى انجلترا عن السلطات الأخرى وأعطى حق التشريع إلى سلطات منفصلة تؤدى وظيفتها طبقاً لأوضاع معينة ، ولم يكن هذا الفصل ناشئاً عن قواعد نظرية بل تم فصل السلطة التشريعية عن السلطات الأخرى قبل أن تعرف نظرية فصل السلطات بمدة طويلة ^(٢)

وأصبحت السلطة التشريعية هى المظم للدولة بما لها من حق وضع القواعد الأساسية العامة التى تظم أعمال الحكومة . وبهذا حلت هذه السلطة التشريعية أو القانونية محل سلطة الإرادة التى ما كان يحددها حد وأصبح السلطان سلطان القانون فهو الذى ينصع الحكومة لقاعدة . ويسمى الألمان هذا النوع من الحكم *Rechtsstaat*

سلطة الملك وامتيازاته

اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية والمؤسسة والقضائية والتنفيذية - من القواعد العامة فى الدستور المصرى اشتراك الملك فى السلطة التشريعية والسلطة المؤسسة. وليست السلطة المؤسسة فى مصر منفصلة تمام الانفصال عن السلطات الأخرى بل هى السلطة التشريعية العادية (الملك والبرلمان) تعمل طبقاً لإجراءات خاصة ^(٣) . واشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية اشتراك واسع فمن جهة الملك يدعو البرلمان إلى عقد جلساته وله حق تأجيله وحل مجلس النواب ومن جهة أخرى يتعاون الملك

(١) Montesquieu - Esprit des Lois, livre II chapitre I

(٢) اسمان صحيفة ١٢

(٣) راجع ما قلناه فى الكتاب الأول ص ٨ عن كيفية تعديل الدستور .

مع البرلمان في عمل القوانين بطريق الاقتراح وحق الموافقة على القوانين واصدارها
أو الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية Droit de veto .

ولكن الدستور المصري لم يجعل الملك مساوياً في الحقوق للبرلمان فيما
يتعلق بالتشريع العادي . إذ أن الكلمة النهائية للمجلسين كما نعلم قشروع القانون
الذي يرفضه الملك يجب مع ذلك اصداره ونشره متى أقره المجلسان من جديد
بالأغلبية المطلوبة (١) .

وسيتبين لنا من دراستنا للسلطة القضائية مقدار نصيب الملك في توزيع العدالة
وإدارة القضاء ، ونكتفي هنا بمبحث سلطات الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية
والإدارة العامة . فقد نصت المادة ٢٩ على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود
هذا الدستور . وقد حدد الدستور هذه السلطة بل وسلطات الملك على العموم في
المواد ٣٢ - ٥٩ بأن بين تفصيل السلطة التي يتتبع بها الملك . وقد يبا أن سلطات
الملك المبينة في الدستور مذكورة على سبيل الحصر .

الأشياء التي حرّمها الدستور على الحكومة - تعديل القوانين وتعطيلها
والاعفاء من تنفيذها

حصرت المادة ٣٧ دستور الحكومة في دائرة قانونية لا تمدهاها وحرمت عليها
أن تتخطاها

فالمادة ٣٧ تحرم على الحكومة تعديل القانون أو تعطيله أو الاعفاء من تنفيذه .
والمادة ١٥٥ تحرم تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا في أحوال محصورة
وقد كان تدخل الملوك في أعمال التشريع شائعاً في الأزمان القديمة ، فكانوا
يعطون لأنفسهم الحق في التشريع بطريق اصدار القوانين والمراسيم وكانت هذا
التدخل محلاً لشكوى مرة في أواخر القرن الرابع عشر ، ولم يقض على هذا التدخل

(١) أما فيما يتعلق بتفويض الدستور ذاته فسلطة الملك مساوية لسلطة البرلمان لأنه
لا يمكن إجراء هذا التفويض أو التعديل إلا بموافقة كليهما معاً .

إلا ثورة ١٦٨٨ في إنجلترا قد قصت على حق الملوك في التشريع منفردين كما قصت على حقهم في إعطاء بعض الناس من تطبيق القانون عليهم^(١) فالقاعدة الحالية هي أنه متى صدر القانون أصبح مفيداً للأفراد والحكومة معاً فليس لها أن تمنى أحداً من أحكامه بأى وجه من الوجوه.

ولكن هل تحريم الاعفاء من تنفيذ القانون تحريم مطلق بمعنى أن المشرع لا يجوز له أن يجعل الحكومة حق الاعفاء أو أن الحكومة حرم عليها بمقتضى الدستور الاعفاء من تنفيذ القانون ولكن يجوز للمشرع أن يجعل للحكومة سلطة الإعفاء من نصوصه في بعض الأحيان ؟

الظاهر أن المشرع له أن ينص في القانون على تخويل الحكومة الحق في إعفاء بعض الأفراد من تطبيق بعض نصوصه . والحكومة في قيامها بهذا الإعفاء ليست إلا منفذة لقانون فان هناك أحوالاً تجعل هذا الإعفاء لازماً وعدلاً

أحكام الضرورة - ليس للحكومة أن توقف القانون أو تعطل الدستور أو تخالف نصوصه . هذا نص مقبول ولكن الضرورات تبيح المحظورات ولذلك نجد أن أغلب الكتاب وبعض الدساتير تعطى الحكومة هذا الحق في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن أو مصالح الدولة الكبرى^(٢) .

ويقول بلنتشلى دفاعاً عن هذا الاستثناء أن الدولة شخص منوى راق قد تقتضى المحافظة على كيانها خرق حرية الأفراد ومخالفة النظام الموضوع . وسلامة الدولة قد تقتضى في بعض الأوقات تضحية حرية الفرد^(٣) . ومن هنا نشأ ذلك الحق الاستثنائي للحكومات في مخالفة القانون عند الضرورة . نعم إن هذا الحق

(١) اسماء ص ٤٥ وما قلناه في الكتاب الأول عن نشأ النظام النيابي في إنجلترا .

(٢) Bluntschli Droit Public ص ١٦٢ وما يليها

(٣) "En temps de crise, il faut voiler la statue de la liberté"

"Montesquieu"

ومن الأقوال اللاتينية القديمة قولهم : -

"Salus populi suprema lex" - أي أن سلامة الدولة فوق القانون .

خطر على الحرية العامة فإذا أسامت الحكومة استعماله فقد يؤدي الى الاستبداد ولكن لاغنى عنه بصفة استثناء . فالربان لا يتردد في القضاء بعض محوله في المم لتخليص السفينة .

ويرى بلنثلى أن الدستور يجب عليه أن ينص على هذه الحالة ويحددها بقدر الامكان لأن عدم النص عليها في الدستور لايزيل أسبابها بل يترك الباب مفتوحاً أمام السلطة التنفيذية التي قد تسيء استعمال سلطتها .

ففي إنجلترا يمكن لحاف قانون Habeas Corpus بواسطة قانون صادر من السلطة التشريعية العادية . وقانون الهياس كوربس هو ضمانة كبيرة لحرية الأفراد يتمتع كل فرد بمقتضاه إذا حبس أن يطلب إلى القضاء الطرق أمر حبه فان كان قانونياً أجازته وإلا أمر بالافراج عنه .

وفي فرنسا يملن الحكم العرفى بقانون وينتسب على أعلاانه تقييد حريات الأفراد ، ودستور الولايات المتحدة يعطى سلطات دكتاتورية لرئيس الجمهورية في حالة الحرب الخارجية أو الداخلية .

وكذلك يرى أورلاندو أن رئيس الحكومة حقاً استثنائياً بأن يتخذ عند الضرورة مايراه لازماً من الاجراءآت متى استدعت سلامة الدولة ذلك^(١)

أما الدستور المصرى فقد نص صراحة على هذه الحالة فأباح للملك أولاً أن يصدر مراسيم لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تفتحل التأخير (٤١ دستور)

كذلك أجاز للملك إعلان الأحكام العرفية ولكن نظراً لخطورتها وما قد يترتب عليها من تعطيل لبعض أحكام الدستور وتقييد لحريات الأفراد كحرية القول والكتابة والاجتماع والانتقال أوجب عرض ذلك فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها

(٥٤٥) فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانقضاء وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة (١).

وقد لا تبلغ الضرورة حداً تضطرر بها الحكومة إلى تعطيل الدستور بل قد يحدث في الواقع ما يدعوها إلى تجاوز حدود القانون بغير أن تكون هناك نية انتهاك حرمة الدستور. وهذا العمل يجعل الحكومة مثولة ولكن يمكن للبرلمان أجازته بقانون تضييقات أو Bill of indemnity كما يسمونه في إنجلترا وهو قانون يقره البرلمان بناء على طلب الحكومة ويتضمن الموافقة على الأعمال التي عملت.

ويلتجأ إلى هذه الطريقة في إنجلترا في مسائل الضرائب على الأخص فإذا ارتأت الحكومة وجوب زيادة الضرائب على بعض المواد فأنها تأمر بتحصيل الضريبة بغير تصديق البرلمان ثم تعرض تصرفها على البرلمان ليقره. والقى بشفع لها في ركوب هذا المركب أنها إذا أتبع الطريق العادي وعرضت مشروع قانون لتعديل الضريبة فإن هذا يفتح الباب للمضاربين بإشهار الفرصة للتكسب غير المشروع

الفرع الثاني

الوزراء

يشترك الملك في السلطة التشريعية ويقوم بالسلطة التنفيذية ولكنه فوق القوانين وذاته مصونة لا تمس (٣٣ دستور مصرى) ولا يمكن القاء أية مسئولية عليه . لذلك فهو يباشر سلطته بواسطة وزرائه المسئولين وقد رأت لجنة الدستور قياساً على الدستور البلجيكي النص على أن يكون الوزير

(١) فيما يتعلق بالقواعد العامة التي يجب العمل بها في حالة إعلان الأحكام العرفية و بالتدبير والسلطات الاستثنائية التي تترتب على هذا الاعلان يراجع القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ (٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣) الخاص بنظام الأحكام العرفية .

مصرياً (٥٨ د) وهذا قريع على حكم المادة الثالثة من الدستور المصرى ، وف هذين النصين إشارة إلى أن الاستثناء الممكن وروده على ذلك الحكم عند الضرورة لا يجوز أن يتناول الوزراء لأهمية مناصبهم . على أن اللجنة لم تر محلاً لاشتراط أن يكون الوزير مصرى المولد بل رأت أن كل شخص أصبح حائزاً للرعاية المصرية يجب أن يتمتع بكافة الحقوق التى يتمتع بها غيره من المصريين

وقد حيل بين أفراد البيت المالك وبين الوزارة (٥٩ دستور مصرى) وحكمة هذا النص راجعة إلى أن تولى الحكم يقتضى تحمل مسئولية نتائج هذه المسئولية لا تتفق مع مركزهم الخاص وصلتهم بالبيت المالك - ولما كانت الوزارة هى الهيئة التى يتولى الملك سلطته الدستورية بواسطتها كان طبيعياً أن يكون مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة جميعها (٥٧ دستور مصرى)

كذلك يجب أن يكون الوزراء الذين يتولون منصب الحكم بعبدين عن كل ما يؤثر فى حسن قيامهم بواجبات وظائهم وهم القابضون على أزمة الشئون العامة . فخص الدستور المصرى على أنه ليس الوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمراد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكاً فعلياً فى عمل تجارى أو مالى (٦١ دستور مصرى) وهذا النص وارد على ميل الحصر فلا يشمل مثلاً التظفر على وقف أو أكثر .

وقد كانت مسئولية الوزارة موضع صناية اللجنة فأن البدء وأن يكن مقررأ فى الأمر الملكى الصادر بتاريخ أول مارس سنة ١٩٢٢ بتشكيل الوزارة إلا أن تقرير البدء فى ذاته لا يكتفى للأحاطة بتفاصيل الموضوع . وقد رأت اللجنة أن أحكام المسئولية الوزارية لم تقرر بصفة مطردة فى نصوص الدساتير المختلفة فقد ورد فى المادة السادسة من دستور فرنسا الصادر فى سنة ١٨٧٥ ما نصه : « الوزراء مسئولون بالتضامن أمام المجلسين عن سياسة الحكومة العامة ومسئولون شخصياً عن تصرفاتهم الخاصة » - واكتفى الدستور البلجيكى بالإشارة إلى هذه المسئولية بقوله فى المادة

٨٩ : « لن يخلو أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيراً من مسؤوليته بحال من الأحوال » . واكتفى الدستور الإيطالي بالإشارة إليها في صدر المادة ٦٧ بكلمتي « الوزراء مسئولون » . وليس في هذه النصوص سوى اجمال هذه المسؤولية غير أن تفاصيل هذا الأجمال مكفولة بتقاليد هذه البلاد الدستورية ونظام حياتها السياسي وقيام الأحزاب السياسية فيها

وإذ كانت مسؤولية الوزارة لدى الهيئة النيابية هي حجر الزاوية في نظام الحكم البرلماني وكانت مصر حديثة العهد بهذا النظام رأت اللجنة أن لا تكتفي بما اكتفت به بعض الدساتير من مجرد النص على تلك المسؤولية وترك آثارها تحددتها التقاليد البرلمانية ، لهذا رأت اللجنة أن تضع بعض قواعد هذه المسؤولية .

وأول قاعدة قررها الدستور في هذا الباب أخذاً بالعرف البرلماني في الممالك المختلفة أن الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ عن السياسة العامة للأمة وبالأفراد عن كل أحراء يخالف لقوانين يقع منهم أو من مرفوسهم أثناء تأدية وظائفهم (م ٦١ دستور مصري) . هذا هو المقرر نظراً والمنع عملاً في كل الممالك الأوروبية حتى في فرنسا على اعتبار أن مجلس النواب هو الذي يمثل الشعب اكل تمثيل ونظام المجلسين في مصر يدعو إليه لأن مجلس الشيوخ يضم بين أعضائه عدداً عظيماً من المبيين

ويترتب على مسؤولية الوزارة لدى مجلس النواب وجوب أن تكون حائزة لثقة تستطيع أداء مهمتها والبقاء في مراكزها ، ووجوب تقديم استقالتها إذا هي فقدت تلك الثقة (م ٦٥ دستور مصري) .

وقد أرادت اللجنة أن تحتاط لمنع التغالي في استعمال المجلس لحق الاقتراع على الثقة بالوزارات وما يستتبعه من كثرة سقوط الوزارات وتقلبها لأن كثرة السقوط كما قلنا من الأخطار التي تنبئ منها الأمم الدستورية كفرنسا وإيطاليا والتي يجب اتقاؤها قدر الممكن من غير ماس بقاعدة المسؤولية

وإذا صح للأمم العريقة في المدنية والديموقراطية أن تشكو من كثرة تقلب الوزارات وأن تعدد خطراً في حياتها العامة فإن الأمر أشد خطورة في مصر . لأن

البلاد قادمة على صور كثيرة من النشاط وأعمال التحديد ففي أقر البرلمان هذه الصور وحب أن تتولى القيام عليها هيئة تنفيذية تستطيع معالجة العمل والاستمرار في من غير أن تكون عرضة للقوطة لأسباب واهية فتعمل عملها غيرها وترى التنفيذ بشكل جديد فيضطرب العمل ثم لا يكاد السير فيه يبدأ حتى تسقط الوزارة الجديدة فيتمطل التقدم الذي ترجوه البلاد .

لكن ذلك ليس معناه أن تقوم هيئة بالتنفيذ وتستمر فيه ولو على صورة ميسرة لا تقرأ الأمة عليها . بل يجب أن يكون معنى الثبات للاستمرار في التنفيذ مقترنا بالتزول على إرادة الأمة ونيل ثقتها والعمل لتحقيق مصالحها على الوجه الأكمل . وقد فكرت لجنة الثلاثين في وسائل عدة لتوفيق بين هذين الفرضين . من هذه الوسائل ما تقرر في الدستور الثاني (السابق) من أن الوزارة لا تسقط باعتبارها فاقدة ثقة المجلس إلا إذا كان عدد الأصوات ضدها زائداً على نصف مجموع عدد أعضاء مجلس المبعوثان . وهذه نظرية قائمة على أن بقاء الوزارة في مناصبها لا يقتضى نيلها ثقة المجلس بتصويت خاص . بل يعتبر المستبدرون النائبون والمستتمون عن التصويت من أعضاء المجلس في حكم المصوتين في صفها . فلكي تكون أغلبية المصوتين ضدها دالة على أنها فقدت ثقة الأمة يجب أن يكون عددهم زائداً على نصف نواب الأمة - لكن اللجنة لم تطبق هذه النظرية لأعتبرها أن الوزارة يجب لبقائها في مناصبها أن تكون حائزة لثقة فعلية لا ثقة حكوية ، غير أنها من جهة أخرى خشيت أن تطرح مسألة الثقة مفاخاة من الحزب المعارض للوزارة انتهازاً منه الفرصة عياب أنصارها . لذلك قررت أنه ، في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، لا تجري المناقشة في استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وأنه يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراح على عدم الثقة بهم (مواد ١٠١ و ١٠٧ دستور مصري) . وذلك كله اتفاقاً للمشائعات وحتى تمنع المفاجأة ويتاح للوزارة الفرصة لتقديم ما لديها من البيانات والابصاحات وضم صفوف أنصارها ، فإذا جاءت الجلسة كانت نتيجة الاقتراح على الثقة - إن حصل - فاطمئة بمعنى إرادة النواب الحقيقية . وهذا الاحتياط له نظير في التقاليد المعمول بها في أكثر

الأم الديمقراطية وفي انكلترا وفرنسا بنوع خاص. فان الاستجوابات يجب تقديمها قبل عرضها بوقت كاف لحصول الوزير المختص على المعلومات المطلوبة منه وسما لكل مبالغته. ولما كانت البلاد أشد ما تكون حاجة إلى الحزم والتباعد في الأمور الأول من عهدا الدستوري فقد فكرت لجنة الثلاثين في اتخاذ احتياطات أخرى في المدة الأولى من اسناد البرلمان ضد احتمال المبالغة في الاندفاع إلى إسقاط الوزارات ، فكرت بإدخال الرأي في اشتراط أغلبية خاصة للأقتراح بعدم الثقة بالوزارة لكنها رأت آخر الأمر أن في الاحتياطات السابق ذكره ما يكفي لتحقيق مثل هذه الأغلبية أو ما يقرب منها في الواقع بسبب ما هو مشاهد في العمل من وفرة عدد الأعضاء الذين يحضرون جلسة المناقشة في هذا الأمر الهام. فإذا حصل الاقتراح وتمتدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع إلى الملك لتعرض الأمر عليه (٦٥ د) ولترفع استقالتها فان أقالها وعين غيرها حائزة لثقة المجلس كان بها . على أن لا يقبل استقالة الوزارة وأن يحل مجلس النواب ويأمر بإجراء انتخابات جديدة . فإذا أيد المجلس الجديد الوزارة فيها وإلا كان حتماً عليها أن تستقيل .

فيترتب على مسئولية الوزارة لدى مجلس النواب وحبوب أن تكون حائزة لثقة لتستطيع أداء مهمتها والبقاء في مراكزها ووجوب تقديم استقالتها إذا فقدت تلك الثقة (٦٥ دستور مصرى) .

كذلك يترتب على مسئولية الوزارة دون الملك أن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع بجانبها رئيس الوزراء والوزراء المختصون (٦٠ دستور مصرى) وأن أوامر الملك شفوية كانت أو كتابية لا تخفى الوزراء من المسئولية بأية حال (٦٢ دستور مصرى) وقد قررت جميع الدساتير البرلمانية هاتين القاعدتين .

هذا ولما كان من حق الوزارة أن تمكن من الدفاع عن سياستها أو عن مشروعات القوانين التي تقدمها ومن يان رأيها فيما يقرعه المجلس من القوانين وكان البرلمان من جهة أخرى في حاجة دائمة للاستفسار من الوزراء عن مشروعاتهم وأعمالهم وسياساتهم العامة فقد رأت اللجنة ضرورة النص صراحة على أن لهم حق حضور المجلسين وأنه يجب سماع قولهم كلما طلبوا الكلام وأن لهم في بعض المسائل أن يستمعوا

بين يرون من كبار موظفي دوائهم أو أن يستييوم عنهم . فاذا لم يحضروا من تلقاء أنفسهم فكل مجلس حق تحتهم حضور الوزراء . لجلساته لكن حضورهم الجلسات وما لم من حق الكلام لا يسطيهم حق التصويت ولا يكون لهم رأى محدود في مداولات أى المجلسين إلا إذا كانوا من أعضائه (٦٣ دستور مصرى)

ولقد رأت اللجنة أيضاً أن تضيف إلى مسئولية الوزراء السياسية مسئولية جنائية فقد تبلغ تصرفات الوزير عن إهمال أو قصد حد الجناية على مصالح البلاد ولذلك وضعت نصوصاً تبيح محاكمة الوزراء عليها . حقيقة أن دقة مراقبة البرلمان لأعمال الوزارة تجعل مثل ذلك قليل أو بعيد الحصول ، وقد رأينا أن هذا الحق لم يشمل فى آنجلترا منذ زمان طويل ، إلا أن اللجنة رأت أن تأخذ الحيلة له . ولما كان اتهام الوزراء ومحاكمتهم على ما يقع منهم من ذلك ذا صبغة سياسية فقد وجب أن لا ينضموا للقضاء العادى وأن تشكل هيئة خاصة لمحاكمتهم على ما يقع منهم من الجرائم المتعلقة بوظائفهم سواء أ كانت هذه الجرائم منصوصاً عليها فى قانون العقوبات كالأختلاس أم غير منصوص عليها فيه .

وقد لوحظ فى تشكيل تلك الهيئة أن لا تكون كلها من رجال السياسة كأعضاء المجالس اتقاء لغلبة النزعات الحزبية من جهة وتوفيراً للكفاءة الخاصة بصناعة القضاء من جهة أخرى - إذ القضاء قد طبعتهم مهنتهم بطابع عدم التحيز أو الأندفاع وراء فكرة خاصة - ولا أن تكون مؤلفة كلها من قضاة لحاجة التقدير فى المسائل السياسية إلى مزاولة خاصة لا تتصل عادة بأعمال القضاء .

وقد ص على أن أعضاء المجلس الخصوص من القضاة يؤخذون من بين أعضاء المحكمة الأهلية العليا أى المنشارين بمحكمة النقض والأبرام الآن (٦٦ و ٦٨ دستور) . كذلك خص مجلس النواب وحده بحق الاتهام وهذا تفريع على اختصاصه بمسئولية الوزراء لديه . واشترط فى ذلك الاتهام أغلبية خاصة أى أغلبية ثلثي الآراء وذلك لخطورة الأمر وعظم نتائجه ، كما اشترطت لهذه الهيئة أغلبية خاصة فى الحكم على الوزراء . وهى أن يصدر الحكم بالعقوبة من اثنى عشر صوتاً فى حين أن « المجلس الخصوص » المختص بمحاكمة الوزراء طبقاً للدستور مؤلف من الرئيس وستة

عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من المستشارين (بمحكمة النقض) بترتيب الأقدمية .

ولما كان قانون العقوبات لم يحيط بكل الأحوال التي يجب أن يتناولها فيها الوزراء جنائياً فقد أشير في الدستور إلى إصدار قانون خاص يلم بتلك الأحوال (تراجع المواد من ٦٦ الى ٧٢ من الدستور المصري) وتكلمنا فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذي وضعته الوزارة النحاسية الثانية في سنة ١٩٣٠ ونعلم أن هذا المشروع لم يتحقق للآن .

وعبرت لجنة المبادئ العامة في هذا الصدد عن بعض الجرائم الوزارية التي يصح أن يشتمل عليها القانون المتظر ومنها جرائم خيانة الوطن والتلاعب بالأموال العمومية وتحويل ضرائب غير قانونية وكل ما يقع منهم في أثناء تأدية وظائفهم من الإجراءات المخالفة للدستور والقوانين . أما مشروع قانون سنة ١٩٣٠ فقد جمع هذه الجرائم تحت عنوانين كما رأينا : الخيانة العظمى والتندر .

ملاحظات عامة عن مركز الوزراء (١)

تاريخ نظام الوزراء - يرجع أصل هذا النظام إلى القرون الوسطى عندما كان الملك يعين موظفين ليستعين بهم على القيام بأعماله . وكانت هذه الوظائف وراثية في أول الأمر . ثم اعتاد الملك أن يعين في بعضها رجالاً من رجال القانون . وفي القرن السابع عشر أصبحت وظيفة الوزير وظيفته فعلية ويختار لها الأشخاص المشهود لهم

(١) مراجع :

Dupriez-Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique
Bluntschli-Droit public général

Boutmy-Le développement de la Constitution et de la Société Publique
en Angleterre

Oriando-Principes de Droit public et Constitutionnel

Esmen-Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé

ويراجع كذلك ما قلناه في الكتاب الأول بخصوص نشأة النظام البرلماني في إنجلترا وما ستقوله هنا ما هو في الواقع ألا تذكر لما سبق شرحه

بالكفاءة دون سكار الأشراف ، ولستهم احتفظوا على كل حال بصفتهم خدام الملك ومشيرويه

وقد كانت القوانين الانجليزية منذ زمن بيد تيجل مستشارى الملك مسئولين جنائيا امام البرلمان اذ اكتسب مجلس العموم منذ القرن الرابع عشر الحق فى محاكمة هؤلاء المستشارين امام مجلس القوردرات سواء على الجرائم المعادية أو السياسية كالاغتداء على حرية الأفراد ، وكانت هذه المحاكمة جنائية يترتب عليها عقوبات قاسية ونسب هذه الطريقة - كما تقدم - بال *Impeachment* (١).

وفى عهد عائلة استوارت وعلى الاخص فى حكم شارل الأول بدأت المشادة المعروفة بين الملك والبرلمان وحارل الملك أن يعطى من حق البرلمان فى محاكمة الوزراء وفى سنة ١٦٤١ بعد استقالة الوزير ولبول أراد البرلمان أن يمتدح الملك بخضوع الوزراء للبرلمان سياسيا

وفى هذا الوقت ابتدأت عائلة استوارت بالاستعانة برأى قرقليل بين أعضاء مجلس الملك الخاص من المشهورين باحلامهم لشخص الملك وكان هذا أصل الوزارة أى ال *Cabinet* كما سبق ان ذكرنا بشئ من التفصيل فى « الكتاب الاول » .
وفى أيام شارل الثاني عهد الملك إلى لجنة مكونة من ستة أعضاء بالاشراف على الأمور الخارجية واستعالت هذه اللجنة إلى لجنة داخلة بهم بجميع الشئون قبل عرضها على مجلس الملك الخاص .

وقد وضعت ثورة ١٦٨٨ حدا للحكم الملك المطلق وابتدأ الملك يرى مصلحته فى اتخاذ مشاريه من زعماء الأغلبية ولكن النزاع استمر بين المجلس والملك على الصورة التى وضعناها حتى نجح المجلس غاما فى أن يخرج الوزراء من سيطرة الملك ويخضعهم للبرلمان خضوعا تاما .

ولم تكن الوزارة فى ذلك الوقت متجانسة بل كانت مكونة من الحزبين الكبيرين الذين كانا فى ذلك الوقت وهما حزب الويج *whigs* والتورى *torys* والذين أصبحا فيما بعد حزب الأحرار والمحافظين .

ولما تولت عائلة هاتوفر (التي منها الملك الحالي) الملك في اوائل القرن الثامن عشر وجدت نفسها محاطة في البلاط برجال كلهم من حزب الويج وهم حزب الارستقراطية فتركت لهم شئون الدولة وأخذت سلطة الملك في الانكماش وثبتت على العكس سلطة الوزارة .

وفي عهد الوزير ولبول Walpole نفسه بدأت فكرة رئيس الوزراء كما نعرفها الآن تتحدد ونظام المسؤولية السياسية في الظهور . ففي سنة ١٧٢١ صدر الأمر إلى ولبول هذا بأن يشكل وزارة فكانت أول وزارة قوية متحدة وعمرت عشرين سنة مؤيدة من مجلس النواب في بادىء الأمر . وعندما يبداء مجلس النواب يقلب لها ظهر المحن استقالت فكانت أول وزارة - كما سبق الذكر - سلت باستعالة الاستمرار في الحكم بالرغم من معارضة مجلس النواب وكانت آخر وزارة حاول البرلمان مؤاخذتها بطريق المحاكمة Impeachment

وما بقي بعد ذلك من التطور كان نتيجة الزمن والظروف والضرورات الحكومية^(١) . وقد أصبح من سمات الحكم البرلماني الانكليزي وجود حزبين قوين منظمين آتم تنظيم يتعاقبان على ادارة دفة الأمور مع بقاء الملك جيداً عن تلاطم الأحزاب محترماً من الجميع ، فإذا سقطت وزارة حزب كان الحزب الآخر مستعداً لتولى الامور في الحال بواسطة زعمائه الذين ما عتوا يحملون على الوزارة القائمة ويبينون عيوبها ليسقطوها ويحلوا محلها^(٢) .

وبالرغم من أن حكم جورج الثالث كان حكماً شخصياً تعاقبت فيه الوزارات بكثرة بسبب دسائس الملك إلا أن وليم بيت W Pitt نجح في الحصول على تأييد أغلبية برلمانية وبذلك مكن الوزارة من التبات ذلك التبات الذي ما زالت حاضرة عليه إلى الآن ، وانتقلت إليها سلطة ادارة أعمال الحكومة وسياستها ، وقد حل نضامن الوزراء محل تفرقهم ، وأصبح مجلسهم هو الذي يفر السياسة العامة ، وأصبح مركز

(١) راجع ما قلناه سابقاً .

(٢) Boutmy ص ٢٩٢

رئيس الوزارة مركزاً ممتازاً لا يضايقه الملك بمداخلاته ، وأصبحت الوزارة على رأس الحكومة ، واعتاد الناس أن يروا في الوزارة المشورة خير أداة تصلح لحكم البلاد . وقد ساعد اصلاح النظام الانتخابي الأنكليزي على نجاح النظام البرلماني الموجه عطية

تعيين الوزراء - لكي لا تكون الوزارة خاضعة للملك ولا للبرلمان خضوعاً تاماً وحسب ألا يجعل اختيار الوزراء متروكاً للملك ولا للبرلمان تركاً مطلقاً .

وقد وجدت فكرة ترمي إلى تعيين الوزراء بطريق الانتخاب بواسطة مجلس النواب وعبر عن هذه الفكرة في أزمنة مختلفة آخرها عقب الحرب العظمى في بعض الدساتير الجديدة التي وضعت حينئذ (١) .

ويقابل هذه الفكرة على خط مستقيم إعطاء الحرية المطلقة للملك لاختار وزراءه ، ولكن هذه الطريقة عبارة عن رجوع إلى نظام الحكم للشخصي أو إلى الحكم الملكي المفيد الذي لا يكون الوزراء فيه مسئولين أمام البرلمان . لأنه ليس من المقبول أن يجعل الوزراء الذين يخضعون للملك خضوعاً تاماً وينفذون أوامره حرفياً مسئولين عن أعمالهم أمام البرلمان .

لذلك نبئت فكرة وسط بين الفكرتين المتقدمتين وما هي ألا الأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني منه ، وتنحصر في ترك الملك نظرياً وقانوناً حراً في تعيين الوزراء (٢) ولكن بشرط ألا يسمح للملك إلا باختيار الأشخاص الذين يرضى عنهم البرلمان أو يرضى عنهم الناحيون في حالة حل البرلمان . والواقع أن أغلبية النواب التي تمثل أغلبية الناحيين في الدول البرلمانية هي التي ترشد الملك إلى الشخص الذي يحسن أن يختاره رئيساً للوزارة لأن هذه الأغلبية تبين بصراحة من هم الزعماء الحائزون على رضاها ، والملك لا يجد أسهل من تعيين هؤلاء الزعماء ليضمن استمرار رضا النواب على وزرائه ، طالما أن للأغلبية سلطة أسقاط الوزارة . ومع كل لا يمكن الاستنتاج من ذلك أن الوزراء يسمون أو أنهم يعزلون بمجرد النواب لأن الرئيس الأعلى هو الذي

(١) راجع ما قلناه في الكتاب الأول عن نظام حكومة الجمعية .

(٢) Orlando ص ٣٦٦

له بمقتضى الدستور الحق الصريح في تعيين الوزراء وعزلهم . والذي يحصل في الواقع أنه في حالة عدم وجود أعلىية ثابتة منظمة يرجع تعيين الوزراء إلى حد كبير إلى بعد نظر الملك (أو رئيس الجمهورية) وفراسته . ومتى عين الوزراء قامهم يستمدون سلطتهم القانونية من أنهم يمثلون رئيس السلطة التنفيذية . وقد جرى العرف في إنجلترا على أن الوزراء هم الذين يديرون فعلاً شئون الدولة ويقترحون أهم مشروعات القوانين ، وأصبحت هذه قاعدة ثابتة في جميع الدول البرلمانية فإن المشروعات أو الإصلاحات التي تؤيدها الحكومة هي التي يكتب لها السلامة في نهاية الأمر^(١) .

الشروط الأساسية لنظام الملكي البرلماني - يشترط لكي تؤدي الوزارة

وظائفها - وظيفة إيجاد الصلة بين الملك والنواب - خمسة شروط

١ - يجب أن يترك تعيين الوزراء قانوناً إلى رئيس الدولة الأعلى ، ولكن هذه السلطة مقيدة فعلاً بالبرلمان من الإشراف على مالية الدولة والرقابة على جميع أعمال الحكومة وحق إسقاط الوزارات بسحب الثقة عنها ،

٢ - يجب أن يباح للوزراء حرية الاتصال بالبرلمان سواء أكانوا أعضاء فيه أم لا^(٢) ويجب أن يمكنوا من الاشتراك في أعمال التشريع وأن يسموا إذا أرادوا الكلام ،

أما في الولايات المتحدة فالدستور يخالف هذا المبدأ فانه لا يجيز للوزراء حضور جلسات البرلمان بل يعطيهم مجرد الحق في توصيل رسائلهم إلى البرلمان بطريق الكتابة أو الاتصال بالبرلمان كما رأينا عند دراستنا للنظام الرئيسي .

والدستور المصري كالدستور الفرنسي والبلجيكي يبيح للوزراء حضور جلسات كل من المجلسين ولكن ليس لهم صوت محدود في المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء في البرلمان وبالنسبة للمجلس القين هم أعضاء فيه .

(١) لبنان ص ٣٠٠

(٢) لا يسلم الأجنبي كما علم هذا المبدأ فلا يجوز عدم أن يدخل وزير أى مجلس إلا إذا كان عضواً فيه ولذلك يعين الوزير وكيلاً برلمانياً له من أعضاء المجلس الذي يحرم عليه دخوله .

٣ - يجب ألا يكون بقاء الوزارة متوقفاً على رضا الملك فقط مهما كان شعور النواب بالنسبة للوزارة ، لأن مشولية الوزارة أمام البرلمان معناها ان على الوزراء أن يحصلوا ويحافظوا على تأييد النواب الذين لهم الحق إذا حبسوا ثقتهم عن الوزارة أن يضطروها للاستقالة . ولا يكفي لتنظيم هذه الأمور المصوص الدستورية وحدها إذا لم تفتن بالمادات والقواعد المرعية والتقاليد التي تنشأ . أما الدستور المصري فقد نص في المادة ٦٥ أنه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وحسب عليها أن تستقيل وهذا النص تقرير للقواعد المرعية التي نشأت في الميول البرلمانية الأخرى^(١)

٤ - يجب أن يكون تنظيم الوزراء في هيئة مجلس Cabinet مكون لوحدة متجانسة تفهمهم وحدة الرأي ووجهة النظر في المسائل السياسية وهذا التنظيم ضروري لكي يقوم المجلس بوظيفته الدستورية ، وهو نتيجة ناشئة عن وجود التضامن بين الوزراء ،

٥ - لكي يكون النظام البرلماني متوازناً تمنح الحكومة حق الحل .

أساس النظام الوزاري

تعيين الوزراء وأنشاء الوزارات - تنص المادة ٤٩ من الدستور المصري على أن الملك يعين الوزراء ويقيهم . والوزراء أكبر وكلاء السلطة التنفيذية التي نصت المادة ٢٩ على أن الملك يتولاها في حدود الدستور ، فالمقول أن يكون تعيينهم وعزلهم منوطاً

(١) جرت العادة في الدول الملكية البرلمانية أيضاً أنه عند تولية ملك جديد تقدم الوزارة القائمة استقالتها لتصح المجال له لأختيار من يراه وإن كان المتع في هذه الحالة هو تكليف رئيس الوزارة المستقيل بأعادة تشكيلها . وتبعاً لهذا التقليد قدمت الوزارة الحاسية الثالثة استقالتها لجلالة الملك فاروق الأول عقب الانتهاء من حملات التولية في ٣١ يولييه سنة ١٩٣٧ . ثم أعيد تشكيل الوزارة في ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ وقد أتهز رئيسها رعمة الحاس باشا هذه الفرصة فأدخل على وزارته الجديدة (الوزارة الحاسية الرابعة) تعديلاً كبيراً كان من نتاجه عسدم أشراك أرملة من أعضاء الوزارة السابقة (علي باشا فهمي ، محمد صغوت باشا ، محمود غالب باشا ، محمود فهمي القرائشي باشا ، ووراء الحرية والأوقاف والحقانية والمراصلات سابقاً .)

بالملك لا سببا وأن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب تنفيذها أن يقع بجانبها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون فوجب أن يكون الملك حراً في اختيار مستشاريه الذين يتق بهم

ولكن الوزراء لهم صفتان مستقلتان : فهم يمثلون البرلمان لدى الملك ، ويمثلون الملك لدى البرلمان فوجب أن يحوز الوزراء على رضا البرلمان كما هم حائزون على رضا الملك . فالملك يختارهم من زعماء الأغلبية ويشرف البرلمان على تعيينهم من طريقتين : إشرافه على اللجنة العامة ، لأن إنشاء وزارات جديدة يستدعي موافقة البرلمان على الأقل من الوجهة المالية ، والمسئولية الوزارية .

ويوجد الآن لمصر وزارات : الداخلية ، المالية ، الخارجية ، الحرية والبحرية والطيران ، الأشغال ، المعارف ، الأوقاف ، المواصلات ، الزراعة ، الحفانية ، التجارة والصناعة ، الصحة .

ويشترط الدستور المصري في الوزير الجنسية المصرية وألا يكون الوزير من الأسرة المالكة (مواد ٥٨ و ٥٩ دستور) .

عدم الجمع - لا يمكن الجمع بين الوزارة وأية وظيفة أخرى غير عضوية البرلمان كذلك لا يمكن الجمع بين الوزارة والوصاية على العرش ولا الجمع بين الوزارة وصفة عضو في الأسرة المالكة . والفكرة في حرمان أعضاء الأسرة المالكة من الوزارة هي إبعاد الأمراء عن كل مسئولية حكومية وحتى لا يجر خطأ الأمير الوزير سوء السمعة لعملة المالكة مما قد يوحد حرجاً لشخص الملك .

ويقول المسيو جيرون في قاموسه السياسي أن هناك سبباً آخر لهذا التحريم وهو أن المسئولية الوزارية يجب أن تكون مسئولية حقيقية فإذا سمح للأمراء بنقل الوزارة قد تصبح المسئولية وهمية لأن شخصية الأمير تختلط بشخصية الملك .

حرية التعيين - كانت تقضى التقاليد الأنجليزمية الى سنة ١٩١٥ أن الوزير الذي يعين يجب أن يستقيل من عضوية البرلمان ويرشح نفسه من جديد في الدورة التي انتخبته وقد نسج بعض المساتير على منوال هذه القاعدة . وعلّة ذلك (نظرياً)

على الأقل) أن تعيين الملك لوزير هو تعيين لأحد النواب في وظيفة ذات مرتبة مما يلقى شيئاً من الريب والشكوك على استقلال النائب إذ يحتمل أن الملك انما اختاره ليكون عوناً له على البرلمان فلا راحة هذه الشبهة يحسن أن يعود النائب الى ناخبيه ليعطيهم الفرصة في أن يطلبوا منهم به أو يسحبوها منه .

وقد اختلفت هذه القاعدة من الأنظمة الانجليزية والبلجيكية والاطالية والاسبانية والبرتغالية ولم يرددها دستورنا المصري لأن وجودها يقيد حرية الملك في اختيار الوزراء اد أن الملك بناء على هذا النظام لا يختار الوزراء إلا من بين الأعضاء الواقفين من دوائره وثوقاً تاماً وبحاشي عن اختيار الوزراء من بين نواب الدوائر التي تنازعها الأحزاب المختلفة خوف تعريضهم للفشل وقد يكونون ذوي كفاءة ودراية. وهذا التقييد على حرية الملك يلجئه الى تعيين بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان . والواقع أن الحرية في ذمة النائب القدي يختار وزيراً لا محل لها لأن كل نائب هو في الحقيقة ممثل لحزبه ولديه شبه توكيل من الحزب قبول الوزارة فالاختيار لمركز الوزير بجانب لصلو الصبب ولا احترام ناخبيه . وفضلاً عن كل ذلك فإن الوزير لا يمكنه أن يبقى في مركزه بغير اعتماد على تأييد البرلمان ولا شك أن غالبية البرلمان لا تسمح بتعيين وزير ترمي في تعيينه امكان استعمال آلة ضد نواب الدولة .

ويختار الملك رئيس الحكومة وهذا الأخير يختار وزراءه بحرية تامة أو بتفويض تام (والسبب في هذا الاحتياط هو ما أسلفناه من أن الملك الحق في الاعتراض على تعيين وزير بذاته لأسباب وجيهة بقدرها هو) . ويختار رئيس الوزارة زملائه إما من بين أعضاء البرلمان أو خارجاً عنه. وهذه الحرية المتروكة لرئيس الوزارة في اختيار زملائه وأعموانه ضرورية : أولاً - لينمكن من اختيار أكفأ الناس لتولي أزمة الحكم فوزارة المالية والخارجية والحرية مثلاً تستدعي كفاءات فية خاصة فاذا حاولنا تقييد حرية الرئيس في اختيار الوزراء تكون النتيجة عدم تمكنه من تعيين أكفأ من يرأى لهذه المناصب . ثانياً - لتحقيق التجانس والاتساجام بين أعضاء الوزارة ورئيس الوزارة لا يرشح لتعيين المراكز الوزارية ألا من يرى أنه يمكن التعاون معهم بدون اختلاف وتصادم مستمر قد يؤدي الى تعطيل الأعمال . ثالثاً - رئيس الوزارة هو المسئول عن

سياستها العامة أمام البرلمان ، فيجب أن يكون له أكبر فسط من الحرية في اختيار زملائه . ولكن لا ينبغي لرئيس الوزارة أن يستعمل حريته هذه لاستبعاد الكفاءات وقصر المراكز الوزارية على الاشخاص الصمغى الأرادة أو الذين يظهرون استعدادهم لقبول كل ما يقرره الرئيس خطأ كان أو صواباً . والمرجع فى النهاية لبرلمان وبقظة الرأى العام .

وتعيين الوزراء هل من أعمال الدولة فأمر الملك بتعيين الوزراء يجب لتعاضد أن يكون موقفاً عليه أيضاً من وزير مختص ولذلك حوت المادة فى فرنسا أن يوقع رئيس الوزراء المستقبل على أمر تعيين الوزارة الجديدة وهذه المادة دعت بعض الكتاب إلى التساؤل عما يحدث إذا رفض رئيس الوزارة المعزول التوقيع على أمر تعيين الوزارة الجديدة . على أن هذا الفرض لم يتحقق مطلقاً وأن كان احتمال تحققه دما صكتاب البلجيكي الى إياحة أن يوقع رئيس الوزراء الجديد على أمر تعيينه فى هذه الحالة ^(١) والمتبع فى مصر الآن أن الملك يصدر أمره للشخص المكلف بتشكيل الوزارة (زعيم الأغلبية) للأخذ فى تأليفها وعرض المشروع على الأعتاب الملكية وهذا الأمر الملكى لا يحمل الا توقيع الملك وحده . ولكن بمجرد أن يقر الملك أسماء الوزراء الذين يعرضهم عليه الشخص المذكور يصدر المرسوم الملكى بتأليف الوزارة . وهو يحمل علاوة على توقيع الملك توقيع رئيس الوزارة الجديد نفسه

وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة فى الدستور المصرى - ولوان الدستور صامت عن هذه النقطة إلا أنه حرياً على العرف الحارى فى البلاد البرلمانية يجوز تعيين وزراء بلا وزارة كما يجوز تعيين وزراء دولة *ministres d'Etat*

وزراء الدولة ليس لهم إلا وظيفة شرفية لا تخول لحاملها لا مرتباً ولا أمتيأراً خاصاً ، وتمنع الدولة هذا القرب ككفاة على خدمات حيلة الى رجال الدولة العظام كالوزراء الأقدمين ورؤساء مجلس النواب والشيوخ أو كبار الموظفين ولا يدخل وزراء الدولة ضمن مجلس الوزراء ولكنهم يدعون فى أثناء الأزمات الشديدة لأخذ رأيهم بطريقة استشارية بجنة أى غير رسمية وبغير أن تكون عليهم

مشولية ويباح لهم حضور جلسة مجلس الوزراء إذا أراد الملك في ظروف استثنائية أن يدعم فيها ليتعرف رأيهم .

وهذه الطريقة تمكن الملك في كثير من الأوقات من توحيد الأحزاب في الأزمات المصيبة كما تمكنه من الاستشارة برأى كبار المحنكين من رجال السياسة

والوزراء العاديون ينقسمون الى قسمين : وزراء يديرون وزارات ، ووزراء بلا وزارة ، والوزير بلا وزارة عضو في مجلس الوزراء كالوزير الذي يدير وزارة سواء بسواء . والغرض من هذا النظام تمكين السولة من الاستعانة ببعض ذوي الكفاءات وقد ظهرت فائدة هذا النظام على أنها أثناء الحرب المعظمي وبعدها فبين في الدول المحاربة كثير من الوزراء بلا وزارة للاستفادة من آرائهم في ادارة الحرب والوصول الى النصر . وسبق لنا أن تكلمنا عن الوزراء بلا وزارة عند دراستنا للنظام البرلماني بوجه عام في الكتاب الأول ولذلك نكتفي هنا بهذا القدر .

العلاقة بين الوزير والوزارة - ليست الوزارة شخصاً منوياً مستقلاً فاعى إلا إدارات عامة ذات اختصاصات مميزة وكل وزير يدير بمفرده أعمال وزارته ويمضى أوراقها من قرارات ومنشورات ويأمر بصرف الأموال اللازمة لها في حدود الميزانية ويرفع دعاوى الخاصة بوزارته ويتعاقد بأسمها بما يحسبها الخ .

وهذا التقسيم ضرورى لحسن سير الأعمال فلا يجوز مثلاً أن يقاضى وزير لمالية بتعويض نشأ عن فعل وزارة أخرى ولا أن يتحكم بالمقاصة إذا كان الفرد مديناً لوزارة ودائماً لوزارة أخرى ولا أن يتدخل وزير في شئون وزارة أخرى غير وزارته . ومعظم الدول البرلمانية لا تفرق بين وزير وآخر من حيث الأهمية وأن كان لرئيس الوزراء مركزاً ممتازاً عن بقية زملائه لأنه هو الذى يختارهم في الواقع ويعرض اسمائهم على رئيس الدولة لاستصدار مرسوم بتعيينهم . ومع ذلك لا يجد الانسان في دساتير عديدة ذكراً لوظيفة رئيس الوزارة . أما الدستور المصري فانه يفترض أن هناك وظيفة رئيس مجلس الوزراء إذ نص في المادة ٦٠ على أن رئيس مجلس الوزراء يوقع مع الملك فيما يختص بشئون الدولة علاوة على توقيع الوزراء المختصين ، في هذا

النص وحده ما يشر بأن لرئيس الوزراء مكانة خاصة وسلطة أعلى من سلطة بقية الوزراء ، وإنما يتوقف ذلك الى حد كبير ، كما قلنا في موضع آخر ، على شخصيته وكفائه ومقدرته . ويسمى الرئيس في فرنسا *Président du Conseil* وفي بلجيكا *Premier Ministre* وفي إنجلترا *Prime Minister* . وهو الذي يرأس مجلس الوزراء في أغلب الاوقات اللهم إلا في الاحوال التي يرأسه فيها الملك وفي هذه الحالة يسمى المجلس *Conseil des ministres* تمييزاً له عن الحالة التي يرأسه فيها رئيس مجلس الوزراء ويسمى *Conseil de Cabinet* .

تصير الوزارات والوزراء - تنفصى وظيفة الوزير بأسباب متعددة . وبين هذه الأسباب أسباب فردية تسمى أحد الوزراء فردياً وهي الاستقالة الفردية ، عدم رضا الملك ، الاختلاف مع رئيس الوزراء ، الخلاف بينه وبين مجلس النواب ، رفض المجلس التصديق على ميزانية وراسته أو رفض مشروع من مشروعات الهامة ، وكل هذه الأسباب تؤدي الى اعتزال الوزير . وهذا يدلنا على أن تصامن الوزراء ليس معناه أنهم حتماً مشولون عن كل ما ينسب الى أى وزير على حدة بل أن نصامنهم لا يشمل الاماثل للسياسة العامة أى تلك المسائل التي لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو مفروض فيها أن تكون موضوع بحثه . ولكن التمييز بين المسائل الخاصة بالسياسة العامة وغيرها على جانب عظيم من الدقة ، فإذا حصلت مناقشة في البرلمان على فعل منسوب لأحد الوزراء وكانت مشكوكاً في هل المسألة فردية أو أجماعية فالعادة ، اذا أرادت الوزارة أن تتحمل المسؤولية ، أن يقرر رئيس الوزراء ذلك ويدخل المناقشة ويبين للمجلس أن الوزارة تتخذ مسؤولية هذا العمل على ماقتها .

وهناك أسباب تؤثر على الوزارة بتمامها أهمها تغيير الأغلبية بفعل الانتخابات الدورية : فلنفرض أن الأغلبية كانت من حزب معين وحل وقت انقضاء أجل مجلس النواب وأجريت انتخابات جديدة ظهر منها أن حزب المعارضة أصبح له أكثر المقاعد ، ففي هذه الحالة تستقيل الوزارة بكل هدوء وسكون وعادة بدون أنتظار مواجهة المجلس الجديد لها وسحب مقعده منها . كذلك تستقيل الوزارة اذا اعتلى العرش ملك

جديد^(١) واسكن الاستقالة لا تحصل عقب اعتلاء العرش مباشرة لأن في الفترة التي تمر بين وفاة الملك وحلف الملك الجديد الميمين يكون مجلس الوزراء فيها هو القائم بالسلطة . فتم حلف الملك الجديد البمين وأتمت المراسم التي تقام عادة لهذه المناسبة تقدم الوزارة استقالتها حتى يعطى الملك الجديد الحرية التامة في اختيار الوزراء الذين يشق بهم . كذلك نحدث الاستقالة إذا توفي رئيس الوزراء فإن الوزراء يقدمون استقالتهم الى الملك لتكون له الحرية أن يعين من بينهم أو من حلافهم الشخص الذي يريد أن يهد اليه في تشكيل الوزارة . وأخيراً نحدث الاستقالة اذا حصل خلاف أساسي بينها وبين الملك أو بينها وبين البرلمان .

ومعظم الأزمات الوزارية العادية هي أزمات برلمانية تنشأ من اختلاف الوزارة مع البرلمان . ويظهر هذا الاختلاف اذا اقترح مجلس النواب على عدم الثقة بالوزارة أو اذا رفض الميزانية أو الموازنة على مشروع من المشاريع الهامة التي تعرضها عليه الوزارة . وفي هذه الأحوال إما أن تستقيل الوزارة معترفة بهزيمتها وهجرها عن الاحتفاظ بتأييد نواب البلاد أو أنها تبقى في مركزها وتشير على الملك بحل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة لتسعين ما إذا كان الرأي العام أو جمهور الناخبين يؤيد المجلس في إسقاط الوزارة أو أنهم على العكس يسمون ثقتهم من أولئك النواب الذين حاولوا إسقاطها . ويجب أن ملاحظ هنا مع ذلك أن معظم الأزمات الوزارية الماضية في مصر منذ بدء العمل بدستور سنة ١٩٢٣ لم يكن نتيجة اختلاف بين الوزارة والبرلمان بل كان ناشئاً أما عن التدخل البريطاني أو عن عدم اتفاق بين الوزارة والسراي . ويفسر ذلك ظروف مصر الخاصة في هذا العهد قبل أمضاء المعاهدة المصرية الإنجليزية من جهة ، وتولى جلالة الملك الحالي أول ملك لمصر الحديثة شأ وتولى في ظل الدستور وكنفه من جهة أخرى .

اختصاصات الوزراء

المركز الخاص للوزراء : الوزراء هم الوكلاء المباثرون والمسئولون عن أعمال الملك

صاحب القات المصون وهم من جهة أخرى رؤساء الإدارات العامة في الدولة

فالملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ دستور) وجميع أعمال الحكم العامة تستلزم تدخل رئيس الدولة وتستلزم أيضاً تدخل وزير مسئول . ومن جهة أخرى فالوزراء رؤساء لمصالح الحكومة ولا يمكنهم القيام بهذه الأعمال إلا إذا كانوا مؤيدين بثقة النواب . فهم من جهة مسئولون أمام الملك ومن جهة أخرى مسئولون أمام النواب ، ولكن هذه المسئولية لا تقتضى الخصوع التام ولا الاستبعاد لهذه السلطات أذ أن الوزراء مركزاً خاصاً يستمدونه من الدستور ومن التقاليد السياسية وهذا يجعلهم أكثر من مجرد آلة لتنفيذ أوامر الملك أو البرلمان

العلاقة بين الوزراء ومجلس البرلمان : من المهم أن فهم عمل الوزير فيما يختص بعلاقته مع مجلس البرلمان . وقد عرفنا مما تقدم أن لرئيس الوزارة حرية كبيرة في اختيار زملائه الوزراء سواء من بين أعضاء البرلمان أو خارجاً عنه ، وقد تقتضى الظروف باختيار وزير للحرية من رجال الجيش كما حرت العادة أن يختار أكثر الوزراء يكون من أعضاء مجلس النواب دون الشيوخ . ولكن نص الدستور على أن لكل مجلس الحق في أن يدعو إليه أى وزير لطلب معلومات عن المشروعات التى يقدمها ، وأن لكل وزير الحق في أن يدخل أى مجلس من مجلسي البرلمان وأن يسمع فيه إذا طلب الكلام (٦٣ دستور) ولا يكون للوزراء صوت محدود إلا إذا كانوا أعضاء .

اختصاصات الوزراء الحكومية - نخرج عن نطاق موضوعنا إذا نحن حاولنا أن نعدد الاختصاصات المتعددة للسلطة التنفيذية لأنه لا يمكن فهم حقيقة اختصاصات الوزير المتعددة إلا إذا درسنا تفصيلات نظام المصالح التى يقوم على رأسها وهذا لا يمس القانون الدستورى وحده بل والقانون الإدارى أيضاً ، ولذلك نكتفى هنا بأن نبين اختصاصات الوزراء من الوجهة الدستورية على الخصوص وكيفية قيامهم بأعمالهم متوخين الإيجاز ، وتتلخص هذه الاختصاصات فيما يأتى :

أولاً - الوزراء يشاركون الملك في التوقيع على أوامره في شئون الدولة فهم بهذه الصفة كل الاختصاصات التى للملك يشاركونه فيها سواء أكانت هذه

الاختصاصات متعلقة بالامن والتنظام أم بالاشراف على أعمال الهيئات المحلية أم بالشئون الداخلية والادارية أم الشئون الخارجية ولا تشذ عن ذلك الأعمال السياسية والدستورية كحل مجلس النواب أو تأجيله .

ثانياً - للوزراء دور اقتصادى ومالى هام لأنهم بصفتهم رؤساء لوزاراتهم يحضرون أبواب الميزانية الخاصة بهذه الوزارات ويعرضونها على وزارة المالية لتدخلها فى مشروع الميزانية ويدافعون عنها فى البرلمان وينفذونها ويطبقونها كل فيما يخصه وهم بهذه الصفة يصدررون أذون الصرف على الخزينة ويحصررون الحساب الختامى لعرشه سنوياً على مجلسي البرلمان .

ثالثاً - أن الوزراء يستمدون شخصياً من المشرع ومن الملك أى من القوانين والمراسيم الملكية حقوقاً متعددة وسلطات خاصة كحق تعيين الموظفين وترقيتهم وعزلهم وحق الاشراف عليهم وتأديبهم وترتيب المصالح العامة وحق إصدار القرارات العامة أو الخاصة تنفيذاً للوائح والقوانين . ولا يستترضى على ذلك أن السلطان لا يجهزاً ولا ينزل عن شيء . من وأن هذه الحقوق والسلطات انما منحها الدستور لرئيس الدولة نفسه^(١)، لأن قنوبض البادة أو السلطان ليس نازلاً عنه وقد أجاز الدستور المصرى للبرلمان أن يفوض الى هيئات أخرى الفصل فى صحة الانتخاب مثلاً ، كما قرر أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه فيجوز أذن لرئيس الدولة أن ينحول الوزراء سلطة عمل اللوائح الثانوية فى شكل قرارات وحق تعيين وعزل فئات معينة من الموظفين وترتيب المصالح الخ . وليس ثمت ما يمنع السلطة التشريعية ذات الاختصاص التام والحرية الكاملة (مما عنا مسائل تعديل الدستور) أن تنازل مؤقتاً عن جزء من سلطاتها التشريعية الى الملك أو الى الوزراء مباشرة لتنظيمها بواسطة لوائح أو مراسيم .

(١) تنص المادة الأولى من الدستور أن مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يجهزاً ولا ينزل عن شيء . من وصحة هذه المادة المأخوذة عن الدستور اللجيكى وغيره من الدساتير .. سلطانها أو سيادتها لا تجزأ لأن المقصود هنا هو السلطان أو السيادة لا الملك وقد جاء النص العرسى للدستور المصرى صريحاً فى ذلك حيث قال

Les droits de Souveraineté sont indivisibles et inaliénables

ويتبين من ذلك أن سلطة الوزراء ليست محددة ومحصورة بل يمكن زيادتها بواسطة قوانين من السلطة التشريعية أو مراسيم صادرة من رئيس الدولة .

المسئولية الوزارية

أصل المسئولية وأتواعها - يقول مثل فرنس قديم أن الملك لا يخطئ مطلقاً الا اذا أخطأ مستشاروه . وينتج من ذلك ان الملك لا يمكن مساءله مباشرة بل وزراءه هم المسئولون لأننا جعلنا الرئيس الأعلى في الدول الملكية مسئولاً لانتج ذلك نتائج خطيرة إن لم تقل ثورة

وقد حل الانجليز هذه الصعوبة كما رأينا بتحويل المسئولية عن عاتق الملك إلى طاق الوزراء : فيقولون أن الملك غير مسئول ولكنه من جهة أخرى ليست له أهلية القيام بمفرده بأى عمل من الأعمال ، أما الوزراء وهم الذين يقومون فعلاً بالحكم فانهم مسئولون عن أعمالهم سياسياً وقضائياً .

وبدأت هذه المسئولية بكونها مسئولية جنائية بحيث تنفذ بطريق المحاكمة Impeachment التي كانت تخرج على الوزير المسئول فضلاً عن عمره عقوبات قاسية^(١) ويرجع تاريخ هذه المحاكمة كما تقدم إلى القرن الرابع عشر وكانت تحصل بشكل اتهام موجه من مجلس النواب أمام مجلس القوردرات منعداً بصفة محكمة عليا .

ومن المعلوم أن الاختصاص القصصى لمجلس القوردرات يرجع الى عهد قديم عندما كان المجلس معروفاً باسم المجلس الملكي الكبير Magnum Concilium Regis

ورأينا أيضاً كيف كانت المحاكمة Impeachment سلاحاً قوياً في يد النواب في عهد عائلة ستوارت وكيف دخلت هذه الطريقة إلى كثير من الدساتير الحديثة كدستور بلجيكا ودستور الولايات المتحدة ولا يزال أثرها باقياً في الدستور المصرى (مادة ٦٦) . ولا تقتصر هذه المحاكمة في بعض البلاد على أحوال الجنايات والجناح التي يرتكبها الوزراء بل تشمل كل افعال أو خطأ جسيم يرتكبه الوزراء أثناء تأدية وظيفتهم يترتب عليه ضرر بمصالح الدولة

(١) ص ١٤ Dupries وقد تكلمنا عن الـ impeachment في مسائل عديدة .

ولكن حق المحاكمة الجنائية بطل استعماله في إنجلترا وهي البلاد التي نشأ فيها واستفيض عنه بالمسئولية السياسية أو البرلمانية لأنه عندما أصبح مجلس النواب قادراً على إسقاط الوزراء لم يجد ضرورة لمحاكمتهم وبعبارة أخرى أن المجلس أصبح يتقي أغلاط الوزراء بعزلهم بدلا من انتظار وقوع جريمة منهم ثم يحاكمهم وذلك جرياً على المبدأ القائل إن الوقاية خير من العلاج^(١)

وقد بينا أن الوزير ولبول Walpole عندما استقال سنة ١٧٤١ كان أول من سلم باستعانة الحكم بنير تأييد البرلمان وآخر رئيس وزارة حاولوا محاكته بناء على أسباب سياسية لأرغامه على الاستقالة ، أما الآن فقد أصبحت المسئولية السياسية أظهر المسئوليات في الحكومات البرلمانية سواء أكانت ملكية أم جمهورية ما عدا الولايات المتحدة وسويسرة (وألمانيا قبل دستور سنة ١٩١٩) حيث المسئولية السياسية والنظام البرلماني غير مطبقين . ولكن بجانب هذه المسئولية السياسية تقرر الدول البرلمانية نفسها مسئولية الوزراء الجنائية والمدنية التي تنظمها أيضاً قواعد خاصة المسئولية السياسية - الوزراء مسئولون سياسياً أمام الرأي العام وأمام البرلمان وأمام الملك . أما فيما يختص بالرأي العام فإنه يعلن عدم رضائه عن الوزارة بما نكتبه الصحافة الحرة وما يظهره الشعب من مظاهر الأسف بكتابة الطرق كتقديم المرائض وعقد الاجتماعات

والمسئولية السياسية أمام البرلمان يوجد لها في بعض الدول احراءات خاصة تنظمها القوانين الداخلية ونصوص الدستور ونتيجة هذه المسئولية كما هو معلوم فقد الوظيفة أى هي عبارة عن إكراه أدبي على الاستقالة قد يلحق وزيراً معيناً كما يلحق هيئة الوزارة بتمامها

ما هي الأعمال التي تجعل الوزير مسئولاً سياسياً ؟

١ - الوزراء مسئولون عن جميع أعمال الملك

٢ - وهم أيضاً مسئولون عن أعمالهم التي يعملونها بصفتهم وزراء^(٢)

(١) كان آخر من حوكم طريق الـ Impeachment اللورد مليل سنة ١٨٠٥ كما ذكرنا

(٢) أسيد ص ٥٧٣

والمسئولية الوزارية تشمل كل أعمال الملك حتى رسائله وكل أعمال يمكن أن

ينسب إليه

وقد حل الدستور المصرى بعض صريح مشكلة من أكبر المشاكل الدستورية بأن نص على أن الوزارة تستقبل إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها وليست الدساتير فى بعض الدول الأخرى بهذه الصراحة ، وقد يرى الكتاب هناك حيث الحس غير واضح وجوب جعل الوزارة مسئولة أمام النواب والشيوخ على السواء والقاعدة فى إنجلترا أن ليس لمجلس اللوردات ابداء عدم ثقته بالوزارة لأنه ليس مجلساً تمثيلاً بل هو مجلس وراثى .

أما مسئولية الوزارة السياسية أمام الملك فثابتة لأنه وإن كان الملك غالباً يكتفى بأن يستعمل سلطته المطلقة إلا أنه يستعمل أيضاً سلطته القانونية التى يستمدّها من الدستور ، فاستناع الملك عن توقيع أمر يرفع إليه ينبى الوزراء إلى أن الملك غير راضى عن سياستهم .

المسئولية الجنائية للوزراء - المسئولية الجنائية منصوص عنها فى المادة ٩٦ من

الدستور المصرى وقد سبق شرحها وهى تقرر امتيازاً للوزراء - نود أن نعود إليه هنا بصفة خاصة - إذ يجملهم غير خاصين للسلطة القضائية العادية ولا للنيابة العمومية فى أية جريمة يرتكبونها فى تأدية وظيفتهم أذ سلطة الاتهام فى هذه الحالة من حق مجلس النواب دون غيره ، وفى إعطاء الحق لمجلس النواب وحده فى اتهام الوزراء بخصوص هذه الجرائم تأمين للوزراء من رفع الدعوى العمومية عليهم كبقية أفراد الناس

أما الموظفون الآخرون فلا يحتاج رفع الدعوى عليهم إلا إلى اتفاق مع رؤسائهم وهذا النظام متبع فى مصر من سنة ١٨٩٥ بقرار من مجلس الوزراء .

وحكمة تمتع الوزراء بهذا الأمتياز هو أنهم فى قيامهم بأعمالهم يتكون بالآفراد وقد يحدث من هذا الاحتكاك مشادات فوجب أن يحصى الوزراء من خطر الاتهام وتدخل المحاكم الجنائية مما يجعل شرفهم ومالهم فى خطر ويعوق قيامهم بأعمالهم ويعود بسوء السمعة على الحكومة بأسرها ، ولهذا نشأت هذه القاعدة التى أخذ بها الدستور المصرى وهى أنه

لا يصح محاكمتهم إلا بعد صدور قرار إتهام من مجلس النواب بأغلبية الثلثين ولا تجوز محاكمتهم إلا أمام مجلس مخصوص مكون من رئيس المحكمة الأهلية العليا ومن ستة عشر عضواً ولا تصدر الأحكام إلا بأغلبية اثني عشر صوتاً ، وهؤلاء الأعضاء منهم ثمانية من أعضاء مجلس الشيوخ معينون بالقرعة وثمانية قضاة (مستشارين) بترتيب الأقدمية .

ومهما يكن من ضرورة حماية الوزراء من خطر رفع المناوئ عليهم فانا نرى أن الدستور قد غالى في هذه الضمانات حتي لقد أصبح الحصول على حكم على الوزير شبه مستحيل

ونظير لنا هذه المبالغة من مقارنة هذا النص بما جاثله في الدساتير الأخرى لنرى هل أسرف الدستور المصري في وضع هذه الضمانة أم لا

قد نص الدستور البلجيكي في المادة ٩٠ على وجوب الحصول على قرار إتهام من مجلس النواب ولكنه لم يقيد بأغلبية خاصة وجعل الحكم عليهم من اختصاص محكمة النقض والأبرام بكامل قضائها فلم يدخل في المحكمة عنصراً سياسياً هو أقرب إلى محاباة الوزراء .

ولكن لمعرفة مدى الأمان الذي قرره الدستور المصري للوزراء اذا حوكموا جنائياً يجب التمييز بين جرائم القانون العام والجرائم المتعلقة بالوظيفة :

جرائم القانون العام - قيد المادة ٦٦ الضمانة التي منحت للوزراء بمحالة الجرائم التي تقع منهم في تأدية وظائفهم فخرجت بذلك الجرائم التي لا علاقة لها بأعمال وظائفهم والتي يعبر عنها بجرائم القانون العام أو الجرائم العادية ، فإذا ارتكب وزير جريمة عادية لا علاقة لها بعمل وظيفته فان التقصاء العادي هو المختص فترفع عليه الدعوى طبقاً للأوضاع العادية وامام جهاب الحكم العادية ، والذي يقرر الاتهام هي النيابة العمومية كما أنه يجوز رفع الدعوى مباشرة من المجنى عليه أمام المحكمة في حالة ارتكاب جنحة .

الجرائم المتعلقة بالوظيفة - يجب التفريق في هذه الجرائم نفسها بين نوعين مختلفين :

النوع الأول الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات كالحبابة والاختلاس والاعتداء على الحرية ، والنوع الثاني الجرائم الناتجة عن سوء استعمال السلطة مما لا يدخل تحتصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم في حق الدولة أو ائمال أو اعتداء على الدستور الخ .

وقد أشار الدستور المصرى إلى إصدار قانون خاص يبين فيه أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات وقد نكلمنا أكثر من مرة فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذى أعدته الوزارة السطابية الثانية قبل استقلالها سنة ١٩٣٠ والذى لم يصدر للآن بالرغم من عودة رئيسها لحكم مد ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ . ولا بد أيضاً تنفيذاً لأحكام الدستور من سن قانون آخر لتنظيم الإجراءات أى إجراءات محاكمة الوزراء أمام المجلس الخصوصى أذ أشار الدستور إلى ذلك قوله هـ وإلى أن يصدر قانون خاص بنظم مجلس الأحكام الخصوصى بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء هـ (مادة ٧٠) .

ويوقف الوزير الذى ينهيه مجلس النواب عن العمل إلى أن يقضى مجلس الأحكام الخصوصى فى أمره ، ولا يمنع استغاضه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكته (٧١ دستور)

أمر الملك - المفروض - لبس الغرض من هذا النظام (المحاكمة الجبائية) مجرد عقاب الوزير الذى أحرم أو أهمل بل غرضه أيضاً عقاب الوزير الذى يتحمل مسئولية عمل صادر من الملك . فقد بينا أن الملك ليست لديه أهلية إصدار أوامر بمفرده بل يجب أن يوقع وزير مسئول على هذه الأوامر ، وهو بتوقيعه يتحمل مسئولية ذلك العمل ، لهذا كان من الطيبى أن الوزير الذى يطلب محاكته لا يمكنه أن يدفع عنه التهمة بأنه تلقى أوامر الملك ولذلك نصت المادة ٦٢ دستور على أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخفى الوزراء من المسئولية بحال . وهذا النص مستقى من التقاليد الانجليزية وقد نقل أولاً إلى الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٩١ ثم تسرب إلى الدساتير الأخرى . ولما كان الغرض من هذا النص هو حماية المصلحة العامة كان من الضرورى

أيضاً أن يقيد حق الملك في إصدار النفو عن الوزير الذي يصدر عليه حكم من مجلس الأحكام ، وإلا إذا أبجنا ذلك فقد يحصل أن يرتكب الوزير جريمة بناء على أمر الملك فلا يلبث الملك بعد أن يصدر على الوزير الحكم من المجلس أن ينفو عنه ، لهذا نص الدستور المصري (مادة ٧٢) على أنه لا يجوز النفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام الخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

وهذا القيد - الذي يمنع حق النفو عن الوزير المحكوم عليه - خاص بالأحكام الصادرة من المجلس الخصوص وبمارة أخرى بالأحكام المترتبة على جرائم وقعت في أثناء تأدية الوظيفة .

أما الجرائم العادية والتي تحكم فيها ، بحسب دستورنا ، المحاكم العادية فحق النفو فيها محلول للملك بغير قيد بموافقة مجلس النواب .

مسئولية الوزراء المدنية - مسئولية الوزراء المدنية هي مسئوليتهم بأن يدفعوا من الملم تعويضاً عما ارتكبوه من خطأ أو ما أحدثوه من ضرر غير مشروع سواء أكان هذا الخطأ يكون جريمة ويحجر مسئولية جنائية أم لا ولم يتعرض الدستور عندما لهذه المسئولية وهي خاصة لقانون العام سواء في طريقة رفع الدعوى أو فيما يتعلق بالمحكمة التي تقضى في الطلب . وقد أشارت بعض الممانير إلى إصدار قوانين تنظم المسئولية المدنية للوزراء وإن لم يكن في دستورنا نص كهذا إلا أن المشرع حر في أن يصع قانوناً ينظم به هذه المسئولية ويحدد ما وكل ما تقدم خاص بما يرفع على الوزير بمطالبة بدفع التعويض من ماله الخاص أما ما يتعلق بالمسئولية المدنية الواقعة على الحكومة من جراء خطأ وقع فيه أحد موظفيها ، أو بمارة أصبح من جراء خطأ مترتب على سير المصالح العامة ، فهذا من موضوعات القانون الإداري .

وكلاء الوزارات البرلمانية (أحالة) : تقدم القول عنهم من الوجهة العامة ومن الوجهة المصرية بصفة خاصة في الكتاب الأول ، يراجع ما قلناه هناك

الفصل الثاني

السلطة التشريعية - البرلمان

يشترط الملك والبرلمان في القيام بالسلطة التشريعية فلا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك (٢٥ دستور مصرى) وقد أجمعت لجنة الدستور على أن يتكون البرلمان من هئتين تدعى إحداها مجلس النواب والأخرى مجلس الشيوخ . وتكوين الهيئة الثانية من مجلسين هو التكوين الذى سارت عليه الدساتير القديمة والحديثة إلا القليل جداً منها (راجع الكتاب الأول ص ١٩٦ وما بعدها نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى) فقد دلت تجارب الدول العريقة في الحكومة البرلمانية على أن نظرية المجلس الواحد لها مضار كثيرة في العمل فان الهيئة التشريعية بطبيعتها نيابتها عن الأمة مبالاة الى الاعتداء على السلطات الأخرى فاذا كانت محصورة في مجلس واحد استندت بتلك السلطات استناداً مميّ الاثر . أما تداولها في مجلسين فيكفل زوال هذا المحذور وعدم اضطراب العلاقات بين هيئات الحكومة . ومهما يكن في تداول القوانين التي يختلف المجلسان عليها من اضعاف بعض الوقت فان خلافاً في الرأي دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والقوانين غير المقطوع بصلاحيها كثيراً ما تضر لأسباب مختلفة ، إذ قد تكون رجعية فتوقف التقدم وقد تكون مبالاة لفترة فتحدث رجعة اجتماعية صارة بالحياة العامة . فالوقت الذى يصعب في تجميعها وردها لحدود الحكمة ومقتضيات التطور لا يعتبر ذاهباً هباء . وإذا ترتب على ضياعه بعض الضرر فذلك ضرر قليل جداً بجانب صدور قانون من مجلس واحد غير جامع لسلامة المبدأ وسداد الرأي . ثم أن في اردواج المجلسين وسيلة للمعايرة بينهما في طريقة التكوين تسمح بأن يمثل في أحدهما مالا يتيسر تمثيله في الآخر من الكفاءات والمصالح الخاصة .

وأم اختصاص السلطة التشريعية مسائل التشريع كما هو معلوم فصت المادة

٢٥ دستور انه لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك .

والقانون موضوعاً وإجمالاً هو كل أمر يقرر قاعدة عامة يلتزم الناس العمل بها ولكن من الوجهة الدستورية القانون هو كل تشريع يكون وضعه من خصائص الهيئة التي تملك بمقتضى دستور الدولة السلطة التشريعية (البرلمان عادة) . ولما يجب التمييز بين القانون (Loi) والأمر العالى أو المرسوم (Décret) فالأول تقرر السلطة التشريعية والثانى يصدره رئيس الجمهورية أو الملك بدون احتياج إلى عرضه على السلطة التشريعية . والراسم على نوعين : راسم تشتمل على لائحة إدارة عمومية (décrets portant règlement d'administration publique) ومراسم غير مشتملة على لائحة إدارة عمومية كالمرسوم الصادر بتعيين موظف أو بالموافقة عن شخص محكوم عليه الخ . والفرق بين القانون والمرسوم بلائحة أو اللائحة على العموم أن القانون يتضمن عادة مبادئ تشريعية عامة أو أساسية أما اللائحة فلا تبلغ مبلغ التشريع الأساسي وإنما يقصد بها تقرير القواعد التي تسهل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وقد يضعها الملك بتفويض أو دعوة من السلطة التشريعية لتكامل نصوص القانون الصادر منها وتفصيل ما أجمله ذلك القانون ولكنه لا يمكن على كل حال أن يفسخ أو يغير من أحكام القانون أو القوانين الصادرة من البرلمان إذ اللائحة تعتبر تشريعاً ثانوياً . وقد يضع الملك اللوائح من تلقاء نفسه بدون احتياج لدعوة البرلمان أعيناً على نص المادة ٣٧ دستور . الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين « أما المرسوم غير المشتمل على لائحة إدارة عمومية فهو الذى يتضمن أحكاماً خاصة فردية كحل مجلس النواب أو تأجيله أو تعيين موظف كبير أو غيره الخ .

طريقة الانتخاب : ترى لجنة الدستور أن أمثل الطرق للانتخاب أن يكون بدرجتين ، الأولى درجة الناخبين والثانية درجة المندوبين الناخبين . وإنما دعا اللجنة لتقرير مبدأ المرشحين وتمثيله على مبدأ الانتخاب المباشر الذى رأى بعض الأعضاء الأخذ به سبيان . تاريخ مصر الانتخابى فإن مصر لم تمتد الانتخاب السياسى المباشر بل كانت كل قوانين الانتخاب الماضية لمجلس النواب فى سنة ١٨٨٢ وللمجلس الشورى والجمعية العمومية فى سنة ١٨٨٣ والجمعية التشريعية فى سنة ١٩١٣ تنص على حصول الانتخاب بدرجتين . وقد أسفرت انتخاب الجمعية التشريعية على الرغم من قلة

عدد المتخين فيها عن نتيجة لا بأس بها ولما رأيت اللجنة أنه من المتظر أن تسفر الانتخابات لمجلس النواب من درجتين عن نتيجة أحسن لأن الشعب اليوم أكثر شعوراً بمحقه السياسي وبضرورة اختيار النواب الذين يحسنون تمثيله . أما السبب الثاني فراجع إلى حال البلاد العامة لأن الأكثرية من السكان لا يعرفون في الغالب شيئاً كثيراً عن الأشخاص الذين يتقدمون للنيابة عنهم وقد ينخدعون بمن لا يعرفونه لما يزينه لهم من الأقوال . ولما كان أساس النيابة الثقة والثقة لا تأتي إلا عن معرفة فالأحبون الذين يولون اهتمام لمن لا يعرفونه يخرجون بالانتخاب عن المعنى المقصود منه . أما مندوبو الأحياء فهم بالضرورة من درجة أرق وهم أكثر معرفة بالناس .

على أن تعدد الدرجات كان متبعاً في بلاد شتى فيما يتعلق بمجلس الشيوخ وكان متبعاً في فرنسا بالنسبة للمجلس الآخر في دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة من الثورة لذلك رأيت اللجنة من المجازفة أن تزج البلاد في غمار التجربة في الظروف القاعه فقررت أن تستقي طريقة الانتخاب القديمة التي خبئها البلاد من عهد طويل .

هذه هي الأسباب التي دعت لجنة الدستور عندنا لتقرير مبدأ الدرجتين لمجلس النواب كما أنها قررت حمل انتخاب مجلس الشيوخ ثلاث درجات أي بواسطة مندوبين ينتخبهم المندوبون الناخون وذلك لأن الناخبين لأعضاء مجلس الشيوخ يجب (على قول اللجنة) أن يكونوا أقرب اتصالاً بالطوائف التي يجوز الانتخاب من بينها وأكثر معرفة لها وأصح حكماً عليها وهذا ما لا يتيسر عادة للمندوبين الناخبين . وقد أُنخب فضلاً أعضاء البرلمان المصري الأول طبقاً لهذه القواعد ولكن رأياً كيف عدل البرلمان عن هذه الطريقة وقرر بقانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ (الممدل لبعض نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣) جعل انتخاب النواب والشيوخ بدرجة واحدة . وقد أخذ بالانتخاب المباشر أيضاً بالمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ الحالي^(١).

(١) الوقائع المصرية عدد ١١٦ غير اعتيادي صادر في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ .

وانما لعبت طريقة الانتخاب ذات المخرجين لأن من أثرها تطويل مدة الانتخاب وتقيدها وحصر الوكالة الانتخابية في أيدي فريق قليل من الناس الناهجين المندوبين وهذا يخالف لمبدأ الانتخاب العام الذي يجب عملا بالدستور أن يتحدد أساسا لنظام الانتخاب كما أن من أثر الانتخاب غير المباشر تسهيل المساومة في الأصوات، ولأن طبقة المندوبين الناهجين لا يمتازون عن غيرهم ممن أحاروهم بالنسبة لأغلبية الأمة.

على أن النظم التي من هذا القبيل قد عدل عنها على وجه العموم في الشرائع الحديثة ولذلك حصل انتخاب النواب والشيوخ على قاعدة التصويت المباشر ليكون التمثيل صحيحا ولتشترك الأمة فيه بأسرها على اختلاف طبقاتها.

ثم إنه بتعيين ترشيح العضو الحائز لصفات الانتخاب وحكمة الترشيح قبل الانتخاب تحديد عدد من يجوز انتخاب عضو الدائرة من بينهم حتى يتمكن الناهجون من الوقوف على آراء النائب ومصلحته وحتى لا يظهر على مسرح الانتخاب في آخر لحظة أشخاص لا تكون النتيجة من ظهورهم إلا بثرة أصوات الناهجين . وهذه الأسباب دعت بعض الممالك للأحد بفكرة الترشيح بل قد اشترط في انكثرا على من يرشح نفسه الانتخاب ، كما رأينا في الكتاب الأول، أن يدفع أمانة (١٥٠ جنبا) فإذا لم يحصل في الانتخاب على نسبة معينة من الأصوات (الثمن) خسر المبلغ الذي دفعه، وفي هذا دليل على مبلغ حرص القوم هناك على عدم بثرة الأصوات بتبرجدهم . ومع اتفاق لجنة الثلاثين في الرأي على ضرورة الترشيح فقد أبدى في أثناء المداخلة رأيان : أحدهما أنه يجوز لكل حائز لصفات النيابة أن يرشح نفسه في أية جهة من جهات القطر ما دام النائب يعتبر قائما عن مصالح البلاد العامة لا ممثلا لمصالح دائرة انتخابية خاصة . وأيد أصحاب هذه النظرية رأيهم بما هو متبع في فرنسا وإنجلترا وغيرها كما قالوا بوجوب تطبيقها في مصر لأن كثيرين من الذين يرشحون النيابة ممن لم مصالح في جهات القطر المختلفة يقيمون في القاهرة وغيرها من المدن الكبيرة وتقيد أسماؤهم في دوائر الانتخاب بها فحرمانهم لذلك من حق ترشيحهم في الجهة التي

يتوهمون النجاح فيها حرمان من حق بلا موجب وحرمان البلاد من كفاءات قد لا يتوافر مثلها في الجهات التي يريدون ترشيح أنفسهم فيها وإن لم تكن أسماؤهم مقيدة بدوائر انتخابها. والرأى الثانى إباحة ترشيح الشخص نفسه في دائرتين من دوائر انتخاب المديرية أو المحافظة المقير فيها اسمه واعطائه حق الاختيار إذا نجح فيها على نحو ما كان حاصلًا بحكم قانون انتخابات الجمعية التشريعية.

وقد تراعى للجنة الدستور رفض هذين الرأيين استناداً إلى أن علم العضو علماً دقيقاً بأحوال الجهة التي ينوب العضو عنها من أدعى الأسباب لتحقيق الغرض من النظام النيابى ولا يتأتى هذا العلم لمن كان موطنه السياسى في القاهرة مثلاً إذا هو نائب عن اسوان أو المنيا. أما ترشيح الشخص نفسه في أكثر من دائرة في الجهة المقيد فيها اسمه فبشيء من المخارطة السياسية غير المستحسنة وفيه أيضاً معنى التجربة في أى الجهات يحوز الثقة وتلك تجربة (على حد قولها) يفنى أن لا تكون في الانتخابات.

هذا رأى اللجنة إلا أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وكذا قانون الانتخاب الأخير (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) أجاز الترشيح في دائرتين يختارها المرشح من بين دوائر القطر لأن النائب ينوب عن الأمة بأسرها في المجلس ويمتد نائباً عن جميع القطر المصرى ويتكلم باسمه ويرعى مصالحه، ولأنه كثيراً ما تجدد دوائر انتخابية تنعدم فيها الكفاءة فهذه الطريقة يمكن أن يتقدم لمثل هذه الدوائر من تتوفر فيه الكفاءة ولو كان غير منتسب لها، وفي هذا المبدأ ما يعوض الفائدة المرجوة من الانتخاب بالقائمة فيختار المرشح أية دائرة من دوائر القطر التي يأس فيها النجاح غير مقيد بدائرة موطنه الانتخابى مع بقائه مبدأ الترشيح في دائرتين حتى لا تضيق على المرشح فرصة فوزه في إحداها.

كذلك الذى قانون الانتخاب الأخير أسوة بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ التزكية وعدلها بأمان الترشيح قد ظهر من عملية الانتخاب فساد نظرية التزكية لأنها لا تتفق مع الانتخاب من درجتين. فان الدائرة المكونة من ٤٠٠ الى ٤٥٠ مندوباً ثلاثينياً يمكن لدوى الفوز فيها بتأثيرهم وبما لم الحصول على تزكية من هؤلاء المندوبين

أن يمنحوا سواهم ممن يقل عنهم في التفوذ والجله من التقدم للانتخاب ، لذلك أبدلت طريقة التزكية بمبلغ من المال يودعه المرشح في إحدى حرات الحكومة حتى اذا لم يحصل على نسبة معينة من أصوات الناخبين الذين تقدموا للانتخاب يصادر هذا المبلغ لجهة خيرية بالمديرية أو المحافظة . وبإبداع تلك الأمانة يكون هناك ضمان على أن يقدر كل من يتقدم للانتخاب مركزه من النجاح وعدمه فيكون ضياع الأمانة موكولاً الى تقديره وحق لا يتقدم الى الانتخاب من لا يكون غرضه سوى مجرد المماكة والمشاغبة وقد جعلت الأمانة ١٥ جنبها لمعضو مجلس النواب أو الشيوخ^(١) . ولا يعترض على هذه الطريقة بأنها تجعل الانتخاب ميزة للأغنياء لأن المرشح الفقير أن يستند على حزبه في الحصول على هذا المبلغ الذي هو في الواقع مبلغ ضئيل . وبذلك نكون قد رجنا بطريقة الترشيح الى أبسط أشكالها فان القانون رقم ١١ سنة ١٩٢٣ كان يفترض أن المرشحين يرشحهم أو يزكّيهم جماعات من الناخبين فهو يحاول تنظيم تكوين هذه الجماعات وإثبات وجودها ولكن الواقع أن المرشح هو الذي يرشح نفسه بمساعدة الحزب الذي ينشئ إليه أو يثير مساعدته . هذا من جهة ومن جهة أخرى فان الأحراراة اللازمة لاسات وجود فريق من الناخبين الذين يزكون المرشح هي أحراراة طويلة ومعقدة للانتخاب ومسببة لاحتكار الأصوات ومناقضة لمبدأ سرية الانتخاب .

ثم ان الانتخاب لمعضوية البرلمان في مصر كما نعلم فردى (Scrutin uninominal) لا بالقائمة (Scrutin de liste) بمعنى أنه ينتخب نائب واحد في كل دائرة انتخاب على أن الطريقة المتبعة في بعض البلاد الأجنبية هي طريقة الانتخاب بالقائمة^(٢) وهي أن يقدم كاسبق القول كل حزب قائمة باسماء المرشحين عن المقائرة الواحدة لينتخب النائب عدداً محدداً من النواب وهذه الطريقة وأن كانت في ظاهرها أفضل من الطرق الأخرى، إذ يرى النائب أن له الحق في انتخاب عدد معين من

(١) انظر المواد ٢٣ و ٥٥ من المرسوم جاتون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥
(٢) تكلمنا تفصيلاً عن طريقة الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى في الكتاب
لأول . فليراجع ما قلناه هناك

النواب، ولأنها أيضاً تصبح عملية الانتخاب بصيغة سياسية، ولأنها تضمن حرية التصويت نظراً لسعة الدائرة وتجهل التأثير على الانتخاب ممدوماً، مع هذه المحاسن فبوابها كثيرة تذهب من قدر هذه المحاسن فذكر منها الأهم :

١ - رضوخ الناخبين إلى انتخاب المرشحين في القائمة التي تتقدم من الحزب التاسين له فينتخبون نواباً لا يعرفونهم مع أنه من اللازم أن يكون الناخب على علم تام من كفاءة ومقدرة من ينتخه . ثم أن وجود اسم شخص حاز ثقة في إحدى القوائم قد يدعو إلى انتخاب كل من معه في القائمة ويكونون غير جديرين بثقة الناخبين الذين انتخبهم حرصاً على انتخاب ذلك الشخص المعلوم .

٢ - انتخاب نواب عن دوائر واسعة قد يجهلون شئونها فيضيع المعنى المقصود من الانابة ، إذ يفصل أن يكون النائب عن الدائرة ملماً بمسائلها المحلية كل المأم وبصرف مطالب أهل هذه الدائرة وطرق الإصلاح اللازمة لها .

٣ - طريقة الانتخاب بالقائمة فيها مخالفة لأصول الانتخاب الذي أساسه المعرفة الشخصية والثقة بمن يختار فضلاً عن عدم ملاءمتها لمصر ولم تبلغ بعد في الحكم النيابي درجة تجعل هذه الطريقة قبولاً عند الأفراد لعدم تكوين الأحزاب المنظمة فيها إذا استثنينا « الوفد » .

وقد فرق القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ وكذا قانون الانتخاب الأخير (مادة أولى) من وحدة السن بين أهلية الانتخاب لمجلس النواب ومجلس الشيوخ لأنه وأن كانت الصفات المطلوب توافرها قيمين ينتخب لمجلس الشيوخ تختلف عن مثلها فيمن ينتخب لمجلس النواب فإنه مما لا ريب فيه أنه لو أُنْتُخِبَتْ أعضاء المجلسين مجموعة واحدة من الناخبين لبقيت ميول المجلسين وصفتها متقاربة . ولذلك فقد اتجه العلم والعمل في المسائل الدستورية إلى التفرقة بمختلف الطرق بين مجلس الشيوخ وبين مجلس النواب من جهة هيئة الناخبين أيضاً . ولعدم إمكان إيجاد طريقة أخرى للتفرقة تراهى للبرلمان المصري أنه يمكننا أسوة بالقانون البلجيكي على الأخص أن نلجأ في هذه المسألة إلى تقدير اختلاف السن بحيث يكون مجلس الشيوخ ، حتى بالنسبة لسن الهيئة الناجبة لهم ، مظهراً لفئة الحامسة به كمجلس « للمحافظين » .

وهذه الشروط الخاصة بالن لا تخل بيداً الانتخاب العام طبقاً لنظام الفقه الدستوري ولما جل من الناخبين إحدى وعشرين سنة للانتخاب لمجلس النواب وخمس وعشرين سنة للانتخاب لمجلس الشيوخ.

ومن الفوارق المهمة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب كما هو معلوم أن مجلس الشيوخ وظيفته تلطيف حدة الخلاف بين السلطين التشريعية والتنفيذية . ونظراً لتكوينه من أشخاص ممتازين محافظين فن العليم ألا يقترح مجلس الشيوخ قوانين حزبية متطرفة بل يجب عليه أن يقاوم مقاومة معقولة المشروعات المتطرفة التي يقترحها مجلس النواب . فإذا كان حزب الأغلبية في مجلس النواب أقلية في مجلس الشيوخ (ويحصل هذا كثيراً في فرنسا) يمين في هذه الحالة على مجلس الشيوخ أن يسير في مأموريته بهزم وحذر فيمكن الحكومة التي تعتمد على أغلبية النواب من السير في طريقها في حكم البلاد . وقد جاء في تقرير قدمه أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي في سنة ١٨٨١ ما يأتي : « عندما يطالب الرأي العام مطالبة جدية مستمرة بإدخال تشريع جديد وعندما تظهر هذه الرغبة بوضوح في أثناء الانتخابات العامة وعندما يصادق مجلس النواب على هذه المشروعات بأغلبية عظيمة فليس على مجلس الشيوخ - مهما كانت الآراء الخاصة التي لأعضائه - إلا أن يطأطئ الرأس وإلا خرج عن وظيفته الملقطة »^(١).

الفرع الأول

تكوين المجلسين

١ - مجلس النواب

جرت الدساتير كلها على أن يكون أعضاء مجلس النواب جميعاً منتخبين بالاقتراع العام . لكنها اختلفت في تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فالنسبة في

انكلترا وفرنسا واحد لكل سبعين ألفاً وفي بلجيكا واحد لكل أربعين ألفاً .
وفي سويسرا واحد لكل عشرين ألفاً . وفي الولايات المتحدة الاميركية واحد لنحو
مائتين وثلاثين ألفاً . وقد عيّنت لجنة الثلاثين باتخاذ نسبة تكون على قدر يظهر معه
ما في الأمة من النزعات المختلفة ويتمكن به ذور الكفاءة من الوقوف أمام ذوى الجاه
والمال مع عدم التناهي في الكثرة تنافياً قد يسطل العمل ويعوق سيره في وقت تحتاج
البلاد فيه الى الحزم وتجنب دواعي الارتباك . عيّنت بذلك قرأت أن تقرير نائب
لكل ستين ألفاً (٨٣ دستور مصرى) كاف لتحقيق التمثيل ومانع من الارتباك
لأنه يخرج نيفاً ومائتى نائب . وهو تقدير على ملائحته لظروفنا الخاصة معضد اذا
قيس بعدد أعضاء مجالس النواب الحالية في الأمم الأخرى (بمجلس العموم بالانجلترا
الآن ٦١٥ عضواً وبمجلس نواب اميركا ٤٣٥ عضواً وفرنسا ٦١١ وإيطاليا ٤٠٠
واسانيا ^(١) ٤١١) وقد رأت لجنة الثلاثين لجواز العضوية أن يكون النائب بألفاً من
العمر ثلاثين سنة على الأقل (٢٣ من قانون الانتخاب) وكان هذا الشرط موضع
بحث وجدل في اللجنة فقد اقترح أن تكون السن خمساً وعشرين سنة كما اقترح أن
تكون خمساً وثلاثين سنة . وكان أصحاب الراى الأول يؤيدون رأيهم بأن الحادية
والعشرين هي سن العضوية للبرلمان في انجلترا وان الأمم الأخرى كلها لم تر محلاً
لاشتراط أكثر من خمس وعشرين سنة وان الحياة السياسية أثبتت أن أشخاصاً لم يبلغوا
هذه السن قادروا الأمم وكانوا فيها عوامل تقدم ونجاح . وأيد أصحاب الراى الثانى
رأيهم بأن الحياة الشرقية تطلب فيها العاطفة الى ما بعد الخامسة والعشرين . وأب
مركز البلاد السياسي من الدقة والخطورة بحيث يحتاج الى الأناة وطول الروية . وقد
رأت اللجنة أن الحجج التي تقدم بها أنصار الخمس والعشرين سنة مع صحتها لاتصلح
لمصر لأن الأشخاص الذين يحسنون تدبير مصالح البلاد في هذه السن نادر
لا يبنى عليهم حكم . وان تربية الأوربيين السياسية الطويلة وانتشار الآراء الاجتماعية
بينهم وتمكنهم جميعاً من الاطلاع على كل ما يكتب وتكوينهم مبادئ خاصة

(١) العدد المذكور هو عدد أعضاء مجلس النواب (الكورتيز) المنتخب في

لأضهم كل ذلك من شأنه أن المتقدم للاختخاب حتى من كان في الخامسة والعشرين له آراء خاصة به أو مشاركة في تقدير المصلحة العامة وقدرة على الدفاع عن تلك الآراء . أما في مصر فالأمر مختلف ويجب أن يعنى القانون بشيء من حماية النخبين في اختيارهم حتى لا يقع الاختيار على غير ذى رأى قاضج . أما من الخامسة والثلاثين فقد روى أنها تحرم طقات كثيرة في مقدورها أن تقدم للبلد خدمات جليلة . لذلك أخذ بين الثلاثين حداً أدنى لجواز النيابة .

وترامى اللجنة المبادئ العامة أن تشترط كذلك في العضوان بمحسوس القراءة والكتابة وذلك ليتسنى لثائب القيام بالعمل العام الذى يتطلبه بطريقة محدودة إذ أن مجرد معرفة القراءة والكتابة على نحو ما كان منصوحاً عليه في قانون الجمعية التشريعية لا يكتفى اليوم لمضو الهيئة التى تسن قوانين البلاد وتراقب الهيئة التنفيذية المسئولة وتملك تقرير الثقة بها أو عدم الثقة بها .

وقد اختلف في ضرورة اشتراط نصاب مالى للمضوية فرأى الذين يريدون ذلك ان يبقى الأمر على ما كان عليه في قانون الجمعية التشريعية لأن الذين يدفعون الضرائب هم اصحاب المصالح في البلاد فهم أكثر عناية بتقديمها ورقبها . وكانت اللجنة تميل الى الأخذ بهذا الرأى في هذا الأمر مع اعطاء حملة الشهادات العالية الذين مضى على تبليهم ايامها خمس سنوات من كل ضريبة . ولكن لوحظ على هذا الرأى أن دافى الضرائب والمولين ممثلون تمثيلاً كافياً في مجلس الشيوخ وهم طيبة مركزهم وما لهم من النعوذ والجفاء لا ط أن يمثلوا التمثيل الكافى في مجلس النواب ، ثم ان الضرائب المقررة في مصر هي الضرائب المقاربة وقدورها لا يتجاوز في الوقت الحاضر سدس إيرادات الميزانية المصرية وأن من الظلم حصر حق النيابة في دافى سدس الأيراد وعدم اعتبار مصالح دافى خمسة الأسداس ولذلك تساءلت اللجنة عما اذا كان من الممكن وضع أساس مادي آحر بجانب الضريبة ففكرت في قيمة إيراد الشخص وفي مبلغ الإيجار الذى يدفعه الساكن الى غير ذلك مما يقتضى تحقيقه تدخلا في شئون الناس الخاصة ويكلف خزينته الحكومة لمعرفة الصحيح منه والصورى نقات باهظة بلا مقتضى وهو مع ذلك غير مؤد للفرض المطلوب ولا يتيسر

مع هذه الاعتبارات وضع ضابط لتحديد أصحاب المصالح الذين يجب أن ينحصر فيهم الانتخاب . والقوانين الحديثة لا تهر على مبدأ اشتراط النصاب المالى فى عضو مجلس النواب لأن ثقة الناخبين متى توفرت كان فيها الكفاية وأن الهيئة النيابية لا تقتصر على النظر فى المصالح المادية بل تنظر فى أمور لا تقل عن تلك المصالح خطراً . لكل هذه الاعتبارات رؤى عدم اشتراط الضريبة التصويتية فى مجلس النواب - وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى - ورئيس المجلس ووكلاء يجوز إعادة انتخابهم (٨٧ دستور مصرى)

٢ - مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خبهم و ينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بواسطة الاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (٧٤ دستور مصرى)

وكل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً من كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً الخ (مادة ٧٥ دستور مصرى)

ثم رأت اللجنة أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من طبقات مينة والأسياب التى حدث إلى وضع هذه القواعد ليست بمجرد أسباب تقليدية فان لكل أمة من الأمم المتقدمة نظاماً خاصاً فى المجلس الثانى يرجع إلى تاريخها وإلى تطوراتها السياسية والاجتماعية وإلى أسباب عديدة إذا كان لبعضها مثل فى مصر فمظلمها لا مثيل له . فمجلس الوردات فى انجلترا يجلس فيه أشخاص من طبقة الأشراف ، فأعضاؤه معظمهم وراثيون وكان ذلك النظام التاريخى فى انجلترا (أقدم الممالك عهداً بالنظم الدستورية) أمراً من نظام حكم الأقطاع . فلما وضعت الدساتير فى البلاد الملكية واستعيد نظام ازدواج الهيئة التشريعية لم يكن سبيل لبناء تكوين مجلس الشيوخ فيها على مثال ما بقى عليه فى انجلترا تماماً وإن لم تكن خالصة من آثار حكم الأشراف . لذلك جعلت تلك الدساتير إلى جانب الأعضاء المنتخبين أعضاء معينين

كما في الدستور اليوحيوسلافي الصادر في سنة ١٩٣١ ، أو أعضاء قانونيين أى يتمتعون
بعضوية مجلس الشيوخ بحكم القانون (الدستور) نظراً لمراكزهم في الدولة كما في دستور
رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ .

ومجلس الشيوخ التمسوى قبل الحرب كان يضم إلى جانب النواب المينين عدداً
آخر ممن لم حق العضوية بمولدهم أو بمركزهم الديني . على أن نظام التمين اعتبر
وحده أساس تكوين مجلس الشيوخ في الدستور الايطالي كما نعلم ، فمجلس شيوخ ايطاليا
معين كله بمعرفة الملك ومن طوائف معينة . ومجلس شيوخ اليابان مكون من أفراد
العائلة المالكة والأشراف والأشخاص المينين بمعرفة الامبراطور . على أن التطور نحو
الأخذ بمبدأ الانتخاب ظهر كاملاً من زمن طويل في بعض الدساتير كهلاندا ورومانيا
والسويد والنرويج والولايات المتحدة وبلجيكا وفرنسا إذ جميع أو معظم أعضاء مجلس
الشيوخ في هذه الدول منتخبون ، فمجلس شيوخ فرنسا مكون من ٣١٠ عضواً منتخبين
كلهم بمعرفة مدوني المجالس البلدية وأعضاء مجالس المديريات وغيرهم كما سبق تفصيله ،
ويكفي شرطاً لعضوية أن يكون الشخص فرنسياً بالماً من العمر أربعين سنة . ومثله
مجلس شيوخ بلجيكا مع اشتراط أن يدفع العضو ضريبة قدرها ١٢٠٠ فرنك في
السنة أو أن يكون مالكا أو صاحب حق انتفاع بمقار في بلجيكا لإرادته ١٢٠٠٠
فرنك في السنة الخ .

والدساتير التي تجعل مجلس الشيوخ متعباً كله كما هو الحال أيضاً في
تشيكوسلوفاكيا وفي بولونيا قبل دستور سنة ١٩٣٥ تراعى أن تكون شروط عضويته
وطريقة انتخابه مخالفة لشروط عضوية مجلس النواب وطريقة انتخابه بحيث
لا يكون كل من المجلسين صورة للآخر بل يكون مكلاًه ^(١) .

وقد رأيت لجنة الثلاثين عندنا الجمع في تأليف مجلس الشيوخ المصري بين
التمين والانتخاب على أن يكون الأعضاء جميعاً من من خاصة وطوائف معينة على
اعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة مادية كانت أو أدبية حتى يكون مجلس

(١) راجع في كل ذلك الكتاب الأول : نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي .

الشيوخ موازناً لمجلس النواب موازنة يستقيم بها التشريع ويؤمن معها العار (٧٧ و ٧٨ دستور مصرى و ٥٥ من قانون الانتخاب المصرى)

انما حدا بالجنة إلى إقرار تعيين جزئياً لمجلس الشيوخ أن ذلك يتلائم مع ما يقتضيه حال البلاد من ضرورة أكمل ما قد يبقى بعد الانتخاب من قص فى تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها مما لا يضمه الانتخاب تماماً

على أن تعيين الاعضاء نظام غير جديد فى التشريع المصرى فقد كان متبعاً فى الجمعية التشريعية وفى مجلس شورى القوانين وهو بذاته ليس بدعة إذ هو معمول به فى كثير من الممالك الدستورية كما رأينا .

وقد كان مما عرض على اللجنة أن يحصل انتخاب الاعضاء المنتخبين بمجلس الشيوخ بواسطة هيئة مجالس المديريات والبلديات والمجالس المحلية على نحو ما هو حاصل فى فرنسا مثلاً . لكن عدم انتشار نظام المجالس المحلية والمجالس القروية من جهة ، وكون الكثير من المجالس البلدية مختلطة وخلو القاهرة نفسها من هيئة تمثلها . كل هذه الاعتبارات دعت اللجنة إلى عدم الأخذ بهذا رأى .

وقد حرصت اللجنة هنا على ضرورة الترشيع والتقييد فى جدول الانتخاب على نحو ما تقرر فى مجلس النواب . وهى كذلك قد تركت للمجلس حق الفصل فى الطعون التى تقدم فى صحة انتخاب أعضائه (٩٥ دستور مصرى و ٥٧ انتخاب) . ولما كان مجلس الشيوخ جامعاً لأعضاء معينين وآخرين منتخبين فقد تقرر أن رئيس مجلس الشيوخ يمينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم (مادة ٨٠ دستور مصرى) .

ثم أن مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنين - وينجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الاعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه (٧٩ دستور) - ويعقد البرلمان بهيئته مؤتمر فى الأحوال المنصوص عليها فى المواد ٤٢ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ١٢٠ و ١٢١ و ١٢٢ و ١٦٦ دستور مصرى .

٣ - أحكام عامة للمجلسين

فيما لأعضاء المجلسين وعليهم من الحقوق والواجبات

متى تم اختيار أعضاء البرلمان بطريق الانتخاب أو التعيين ترتبت لهم بهذه الصفة حقوق وعليهم واجبات تقتضيها نياتهم وترجع كلها إلى أن يحاط العضو منذ اختياره وفي أثناء قيامه بعمله بكل ما تضمنه الدساتير عادة لأعضاء الهيئات النيابية من الضمانات التي تكفل لهم حرية الرأي وتكف عنهم أسباب التأثير

فأعضاء البرلمان لا يجوز محاسبتهم بأي توكيل على سبيل الأمر والالتزام سواء من قبل متخبيهم أو من قبل السلطة التي تعينهم وهذا الحق مترتب على نياتهم عن الأمة كلها ومقرر في الدساتير كلها (٩١ دستور مصرى) .

ومهما قيل في العرف البرلماني أن فلاناً نائب الجهة أو المقاطعة العليا فان ذلك ليس إلا من باب الإشارة إلى فاحيه بالفعل . وما دام الأمر كذلك فليس للتأخير أن يلزموا من انتخابه ولا للحكومة أن تلزم من عينتهم برأي خاص أو بأي توكيل لأن النائب متى انتخب أو تعين أصبح ولا سلطة لأحد عليه إلا ضميره .

لضمان حرية الأعضاء أيضاً نص في الدستور على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية أي المجلسين إلا بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه (١١٢ دستور مصرى) حتى يتفادى قدر الامكان تحكم الاغلبية في الأقلية .

فضلاً عن ضمان حرية النائب أمام فاحيه وعن حقه في البقاء في كرسى النيابة إلا إذا فصل بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الذي هو مه فقد قررت مواد الدستور أيضاً أنه لا يجوز مواخضة أعضاء المجلسين على ما يدونه من الآراء والأفكار في المجلس (١٠٩ دستور مصرى) وهذه هي المناعة البرلمانية ^{L'irresponsabilité} ولا ^{Parlementaire} يجوز أثناء دور الاعتقاد اتخاذ اجراءات جنائية ضد أحدهم أو القبض عليهم إلا بتصريح المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية (١١٠ دستور مصرى)

وتلك هي الحصانة البرلمانية ^{(1) L'inviolabilité} ^{Parlementaire}

والمناعة البرلمانية كما نعلم من أقدم المبادئ الدستورية فإنه إذا أُجيز لسلطة من السلطات مواخضة النائب بسبب أفكاره وآرائه في المجلس حدد ذلك من حريته واستقلاله وحال بينه وبين أدائه لواجباته على الوجه الذي يرتضيه ضميره .

وكذلك الحال إذا أُجيز لسلطة ما أن تقبض على النائب أو أن تتخذ إجراءات جنائية ضده أثناء المصورة لما يخشى من سوء استعمال هذا الحق واتخاذ وسيلة للتهديد .
وقرر مبدأ عدم مسئولية النائب عما يبدىه من الأفكار والآراء في البرلمان في فرنسا في المادة ١٣ من دستور سنة ١٨٧٥ (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥) وفي إنجلترا في الفقرة التاسعة من المبادئ الأولى من قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ (Bill of Rights) وفي المادة ٤٤ من الدستور البلجيكي والمادة ٥١ من الدستور الإيطالي . كما تقرر أن المجلس النيابي هو وحده صاحب الحق في مواخضة أعضائه على الطريقة التي تقررها لوائحه الداخلية عما يبدى منهم من الأقوال والآراء في الجلسة وهو كذلك صاحب الحق في التصريح للسلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات ضد العضو الذي يخالف قانون العقوبات برفع الحصانة البرلمانية عنه .

ومعلوم أن مجلس له وحده حق المحافظة على النظام في داخله وذلك بواسطة رئيسه ولا يجوز لأية قوة مسلحة التدخل بأي المجلسين ولا الاستقراء على أبوابه أو فيها حوله إلا بطلب من رئيس المجلس (١١٧ دستور مصرى) وقد رأت لجنة الثلاثين ضرورة النص على ذلك حتى لا يكون في وجود القوة المسلحة ما يهدد المجلس أو يشعر بأنه مهدد من آخرين وأنه في حاجة لحماية فعلية دون أن يكون شيء من ذلك .

على أن ضمان حرية النائب يقتضي إلى جانب حمايته من تهديد أية قوة أو سلطة ابتداء عما يوجب التأثير من ناحية أية قوة أو سلطة بسبب ارتباط مصالحه بها - لذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وبين تولى الوظائف العامة ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية (تراجع المادة ٦٠ من قانون الانتخاب)

(١) تكلمنا عن المناعة (أى عدم مسئولية النائب عما يبدىه من الآراء والأقوال في المجلس) وعن الحصانة البرلمانية في الكتاب الأول بما فيه الكفاية .

وحكمة منع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة الحكومية بوجه عام تحقيق مبدأ فصل السلطات فإن وجود أفراد من الهيئة التمييزية ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضيف ما لهذه من حق المراقبة على تلك وينافي ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء ، أضف إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يسطيهم امتيازاً على غيرهم أثناء الانتخابات .

وإذا كانت العمدية وظيفية صومية وإن لم يكن لها مرتب فقد جرى عليها الحكم المتقدم ونص عنه في المادة السالفة الذكر . على أن أحكام المحاكم اختلفت بشأنهم في عهد مجلس شورى القوانين ثم جاء قانون الانتخاب الصادر في سنة ١٩١٣ فنص في المادة العشرين على عدم جواز الجمع بين وظيفة صومية وبين العضوية في الجمعية التشريعية ولا نزاع في أن عبارة الوظيفة العمومية يدخل فيها وظائف الصد ، فجرى العمل من ذلك الحين على عدم جواز الجمع بين وظيفة العمدية والعضوية الجمعية التشريعية . وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديرية والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

لكن هذا المنع لا يشمل المناصب السياسية كالوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية فإن اجتماع عضوية المجلس وأي المنصب من مقتضيات النظام البرلماني ، والوزير لا يجري عليه حكم الموظفين الماديين بل هو يملك في عمله بسبب مسئولته تمام الحرية ولا يتفقد منصبه إلا بقدر قيام الثقة به فالوزارة في الحكومات البرلمانية ليست في الواقع وظيفة حكومية ولكنها المظهر التمبدي لأغلبية آراء المجالس التشريعية وليس هناك محل لتعريف من أن تتأثر حريات أعضائها بمراكزهم الحكومية .

كذلك لا يجوز لأحد أن يكون عضواً في مجلس النواب ومجلس الشيوخ في آن واحد (مادة ٩٢ دستور ٥٩ انتخاب) لأن كلا منهما يكمل الآخر ويوسع عمله فإذا صح للشخص الواحد أن يكون عضواً في كليهما فاته تلك المزية فيما يتعلق به . وعضوية مجلس المديرية تنافي مع عضوية البرلمان لما يستلزمه القيام بهما أحدهما من إهمال الواجب في الأخرى ، كما أن في حكم المادة ١٣٣ فترة خامسة دستور من إشراف البرلمان على أعمال مجالس المديرية والتصديق على قراراتها في بعض

الأحوال صورة تتحقق منها الملة التي تقدم ذكرها في عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد كان هذا المنع قائما في قانون الجمعية التشريعية (وهو قائم الآن بنص المادة ٥٩ انتخاب) .

كذلك لا تعطى رتب ولا نياشين لأعضاء المجلسين مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتناقى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية (١١١ دستور مصرى) وذلك حتى لا تكون الرتب والنياشين أداة تأثير في يد السلطة التنفيذية .

وقد روى أن ترتب لأعضاء المجلسين مكافأة مالية (١١٨ دستور مصرى) .
انقضاء البرلمان : مركز البرلمان مدينة القاهرة (٩٠ دستور مصرى) . على أنه

يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى قانون
ومتى تم تكوين المجلسين وجب على أعضائهما قبل مباشرة عملهم أن يحلفوا اليمين (٩٤ دستور مصرى) .

وقسم بين الولاء للملك والاحترام للدستور مقرر في قواعد نظام الدول الملكية إلا القليل منها ، وفي بعض دساتير الجمهوريات . فقد نص دستور الولايات المتحدة على أن الأعضاء يقسمون أو يؤكدون أنهم يؤيدون الدستور كما نص في دساتير هولندا وإيطاليا وتركيا وغيرها على حلف اليمين .

وإذا كانت اللجنة قد رأت أن يقسم الملك باحترام الدستور ، وقوانين الأمة الخ (٥٠ دستور مصرى) فقد كان واجبا النص على أن يقسم أعضاء البرلمان بين الولاء للملك واحترام الدستور .

وقد حلت مدة نياحة مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور مصرى) ومدة نياحة مجلس الشيوخ عشرة (٧٩ دستور مصرى) . على أن اللجنة لم تر الأخذ بطريقة الانقضاء الدائم التي يترك فيها للبرلمان أن يحدد أوقات عمله وأوقات عطلة لما ثبت في كل البلاد الدستورية من فساد هذه الطريقة لأنها تشعل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية . بل رأت أن تأخذ بالطريقة المقررة في أغلب الدساتير والتي كانت مقررة من قبل في قانون الجمعية

التشريعية وهي طريقة الانقضاء الدوري ، وفي عدم الأخذ بطريقة الانقضاء الدائم تحقيق لدواعي النظام في العمل وتجنب تعطيل الأعمال الحكومية .

ويلتزم البرلمان سنوياً قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر بدعوة من الملك فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بمحکم القانون في اليوم المذكور . ويدوم دور انعقاده المادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعل الملك فض انعقاده . (٩٦ دستور مصرى) وقد جرت سابقة سنة ١٩٢٦ في تأويل المادة ٩٦ من الدستور بأن دور الانقضاء المادى معها يكن بدوّه يعتبر منتهياً ويجوز السلطة التنفيذية فضّه إذا كانت قد مضت ستة أشهر منذ السبت الثالث من نوفمبر ^(١)

فإذا حدث ما يقتضى نظر السلطة التشريعية فانه يجوز عند الضرورة دعوة البرلمان للأجتماع بصفة غير عادية (مادة ٤٠ دستور مصرى) .

وأدوار الانقضاء واحدة للمجلسين فإذا اجتمع أحدهما في غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة (٩٧ دستور مصرى) . وإذا انحل مجلس النواب وجب أن توقف جلسات مجلس الشيوخ الى أن يعقد مجلس النواب الجديد (٨١ دستور مصرى) . ولا يكون انعقاد كل من المجلسين صحيحاً يسمح ٤ مباشرة أعماله الا اذا حضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء (٩٩ دستور مصرى) . فإذا اجتمع العدد القدى يصح به الانقضاء تكون القرارات بالأغلبية المطلقة لآراء الأعضاء الحاضرين . فإذا اقتسمت آراء الأعضاء في مسألة معينة وتساوت الأصوات في الجائسين وحس اعتبار الأمر المنظور فيه مرفوضاً (١٠٠ دستور مصرى)

وقد روى عدم الأخذ بالطريقة التى ترجع الجانب القدى فيه الرئيس عند تساوى الأصوات . كل ذلك اذا لم ينص القانون على اشتراط أغلبية خاصة في مسألة معينة . (قانون مواد ، ٣٦ و ٦٦ دستور) .

هذا ومتى انعقد البرلمان وأخذ يباشر أعماله لم يكن لأحد غير اعصائه الكلام فيه ولا مخاطبته حتى ينتق ذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير في آراءه

(١) على أنه طبقاً لحكم المادة ٩٤ من الدستور يشترط لجواز فض الدور أن يكون البرلمان قد فرغ من تحرير الميزانية .

أعضائه (١١٦ دستور مصرى) وهذا للمع يسرى على الهيئات كما يسرى على الافراد. لكن للأفراد والهيئات حق تقديم العرائض (Droit de petition) لأى المجلسين كما أن لهم كذلك حق تقديمها لاية سلطة من السلطات فى حدود القانون ويجب أن يكون انعقاد كل من المجلسين ومباشرة أعماله فى جلسات علنية (٩٨ دستور مصرى) فيتسنى للجمهور حضورها لمراقبة أعمال النائبين عنه . وهذا المبدأ العام المعمول به فى كل من الأمم كان مقرراً فى مصر بقانون الجمعية التشريعية وفيه أكبر الضمانات لحسن قيام النواب بأداء مهمتهم - إلا أن المصلحة العامة قد تقتضى بحث بعض المسائل سراً خشية ما يترتب على أذاعة أسرار الدولة من عظيم الضرر بالبلاد . لذلك كان لكل مجلس أن يشكل بهيئة لجنة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه يجب حصولها فى الجلسة العلنية أم لا .

والمناقشة غير خاصة إلا للنظام الذى تقرر له لائحة المجلس الداخلية (١١٩ دستور مصرى) .

أما طريقة سير المجالس فى أعمالها وما يرتبط بها من حق المجلس فى السؤال والاستجواب واجراء التحقيق وإبداء الرغبات فقد تكلمنا عنه فى الكتاب الأول وشرحناه تفصيلاً . وهو لا يختلف فى جوهره عما هو منبج فى الدساتير كافة .

الفرع الثانى

اختصاصات المجلسين

أول ما يختص به كل من المجلسين وضع لائحه الداخلية (مادة ١١٩ دستور مصرى) يبين فيها الطريقة التى يؤدى أعماله على موجبها وهى هذه اللائحة التى تحدد اللجان الواجب تشكيلها وحكيفة ذلك التشكيل وطريقة عمل اللجان ونظر القوانين وعلم جراً .

والأصل ان المجلسين متساويان في الاختصاص فكل منهما حق اقتراح القوانين وعرضها والنظر فيها وأقرارها أو رفضها » ٢٨ دستور مصرى .

ولما كان للحكومة حق اقتراح القوانين بصفتها الهيئة التى يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطتها فقد نظرت لجنة المبادئ العامة فيما اذا كانت مشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أم لا فذهب رأى الى وجوب البدء برضاها على مجلس النواب لاعتباره الهيئة الاولى من هيئات البرلمان الاكثر تمثيلا للأمة . لكن اللجنة لم تأخذ بهذا رأى - كما تقدم - لمناقضته لقاعدة الأساسية قاعدة تساوى المجلسين في الحقوق ولاعتباره خطأ مجلس الشيوخ كهيئة عليا بالنسبة لمجلس النواب ولأن من القوانين وأمر الدولة التشريعية ما يقتضي السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتتلا بالنظر في قانون آخر عبر القانون المطلوب عرضه أو لاي سبب آخر . وعلى ذلك أقرت اللجنة المبدأ المقرر في كثير من النظم الدستورية مبدأ أن للحكومة الحق في أن تعرض مشروعات قوانينها ابتداء من أى المجلسين شأته ما خلا الميزانية للأسباب التى سيجى شرحها عند الكلام عن الميزانية (مواد ٢٥ و ١٠٥ و ١٣٩ دستور مصرى) .

ورأينا أن كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لبحثه وتقديم تقرير عنه » ١٠٢ دستور مصرى » وذلك ليكون مبحوثا بحثا كافيا يوفر على المجلس مناقشات عقيمة وينير له سبيل النظر . كما أن اللجان تستطيع بانصافها بالحكومة أن تقننها بتعديل بعض مواد القانون أو بعدم التمسك بها فتكفى المجلس بذلك مؤونة الجدل فيها لا طائل تحت .

كما ذكرنا أن مشروعات القوانين والاقتراحات التى تقدم من واحد أو اكثر من أعضاء أحد المجلسين يجب إحالتها أولاً الى اللجنة (لجنة الاقتراحات) لفحصها وإبداء رأيها فيما اذا كان يقبل النظر فيها لدى المجلس أم لا . وفي حالة ما يرى المجلس قبول النظر فيها يحصل البر فيها كالمشروعات المقدمة من الحكومة بمعنى أن تفحصها اللجنة المختصة وتقدم عنها تقريراً (١٠٣ دستور مصرى) .

وسبب هذه التفرقة بين المشروعات التى تقدم من الحكومة والمشروعات التى

تقدم من الأعضاء معلوم لنا الآن ، فإن للحكومة أعلامها ولجانها التي تفحص لها مشروعات قوانينها وتردها الى أصولها ولا تقدمها الا اذا كانت صالحة للمناقشة. كما أن القوانين المقدمة من الحكومة على هذه الصورة مفروض فيها أنها تتفق غالباً مع مبول أغلبية المجلس فرضها للمناقشة مفروض فيه العائدة . أما الأعضاء فليس لديهم أعلام ولا لجان لتحضير مشروعات القوانين التي يقترحونها ، كما أنه قد تقدم قوانين تخالف في روحها النظام القائم فطرحها للمناقشة عبث لا يجدي غير اضاءة الوقت ، لذلك كان واجباً أن ينظر مبدئياً فيما اذا كان هناك محل للنظر في هذه المشروعات أم لا .

فاذا كان المشروع مقدماً من الحكومة أو كان مقدماً من أعضاء المجلس وتقرر قبول المدققة فيه وفحصت اللجنة وقدمت تقريرها عنه لم يجوز للمجلس الذي طرح المشروع عليه اقراره إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة المادة

والمجلس حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات وقد تكلمنا عن حق التعديل فيما تقدم أما التجزئة فأنها تؤدي لسهولة البحث وحسن العمل وضمان أخذ القرار بعد ايمان الروية (١٠٤ دستور مصري) .

ومق أقر أحد المجلسين مشروع قانون بحث به رئيسه الى المجلس الآخر لينظر فيه (١٠٥ دستور مصري) فاذا أقره رجع للحصول على موافقة الملك (مواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ١٠٦ دستور مصري)

وقد عرض للجنة بحث حالة اختلاف مجلس الشيوخ ومجلس النواب في شأن قانون من القوانين . ولما كان الخلاف بين المجلسين يحل في كل أمة على طريقة تتفق مع تاريخها ومع ما حدث بين المجلسين من النضال وما كان يرى آخر الأمر متفقاً مع المصلحة العامة . وكان مثل ذلك لم يقع بعد في مصر فقد رأى بعض الأعضاء أنه إذا رفض مجلس الشيوخ قانوناً أقره مجلس النواب ثم عاد مجلس النواب فأقره من جديد وجب أن يتخذ القانون أو يحل مجلس النواب لاستفتاء الأمة عن طريق انتخابات جديدة . ورأى غير هؤلاء وجوب اجتماع المجلسين لبت في القانون المختلف عليه (وقد أخذ بهذا الرأي فيما يختص بالميزانية فقط - ١٦٦ دستور مصري) - ورأى غير هؤلاء وجوب الأخذ بمبدأ التساوي في الحقوق بين المجلسين

وأخذوا بنظرية أعمال القانون الذى لا يقره البرلمان وعدم جواز رفضه للملك (٢٥ دستور مصرى) .

هذا ولكي يؤدي المجلسان عملها أداء حسنًا مبنياً على معلومات وثيقة قد أحيز للأعضاء حق سؤال الوزراء وحق الاستجواب (١٠٧ دستور) . والفارق كما هو معلوم أن السؤال يطرح من عضو ولا يجوز له المناقشة فيه مع الوزير الا مرة واحدة وليس لغيره أن يدخل في هذه المناقشة . أما الاستجواب فيتعلق بالسياسة العامة أو بتصرفات خاصة ولكنه يكون من حق المجلس جميعه ويترتب عليه في كثير من الأحيان طرح مسألة الثقة بالوزارة على نحو ما ذكر عند الكلام على المسئولية الوزارية .

ولكل من المجلسين فصلاً عن ذلك اجراء التحقيق (١٠٨ دستور مصرى) فاذا رأى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أن يفحص مسألة جنيهاً من مسائل الحكومة أو حادثة سياسية هامة أو يجرى بحثاً في حال البلاد الزراعية أو الاقتصادية أو التجارية العامة كان له هذا الحق . وليس في ذلك افتئات على السلطة التنفيذية مادام هذا التحقيق خاصاً بمسائل داخلية في اختصاص السلطة التشريعية بصفتها الرقبة على أعمال السلطة التنفيذية ، وما دام ضرورياً لتتوير من يريد أن يبدى رأياً في مسألة هو مكلف بأداء الرأى فيها ، على أن من فائدة الحكومة التزمية ضدها أن تبين على هذه التحقيقات في حدود القانون حق نبقى حائزة لثقة المجلس . كذلك لمجلس النواب حق اتهام الوزراء (مادة ٦٦ دستور) فاذا اتهمهم حوكموا أمام « مجلس الأحكام المخصوص » تلك الهيئة المؤلفة من بعض أعضاء مجلس الشيوخ ومن بعض المنششرين (مواد ٦٥ الى ٧٢ دستور مصرى) . كما أن من اختصاص مجلس النواب دون مجلس الشيوخ تقرير الثقة بالوزارة أو الاقتراع على عدم الثقة بها مما يؤدي إلى إسقاطها —) وهاتان المسألتان تناولها الشرح عند الكلام على المسئولية الوزارية)

المسائل المالية

تقرر المداير المالية بأبأ خاصاً لما لها من الاهمية وذلك أن الضرائب على اختلاف أنواعها هي أساس إيرادات الخزينة والميزانية هي ضابط الحركة الحكومية وأساس

تحقيق المصالح العامة لذلك فإن ما يتعلق بحالية الدولة بحس حقوق جميع أهل البلاد وواجباتهم مباشرة وبالذات . وقد كان في مختلف الدول والمصور المحرك الأول لامتناع الشعوب أو لرضاها . لذلك خص دستورنا هذا الموضوع بالقدر أن اشترط ألا يكون إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون * ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون » (١٣٤ دستور مصرى)
هذه قاعدة أساسية من قواعد الدستور وقد رأت بعض المصانيد أن يكون الشأن فى الضرائب كالأشأن فى الميزانية من حيث ضرورة مرورها والتصويت عليها بمجلس النواب أولاً وذلك راجع الى تاريخ أوروبا السياسى فقد كان تحكم الملوك فى جباية الضرائب وأبتراز الأموال من الرعايا على غير قاعدة ، أساس الاضطرابات والثورات التى قامت بها الشعوب ، لا سيما وقد كانت طبقة الاشراف متميزة من حيث الضرائب وكان الاكثرون من أهلها معفيين من كل ضريبة .

لكن هذا التطور التاريخى لا ينطبق على حالة مصر . لذلك رأت لجنة الثلاثين محافظة على قاعدة التساوى بين المجلسين أن يكون الشأن فى القوانين التى تقرر الضرائب كالأشأن فى غيرها من القوانين من حيث جواز طرحها بحرفة الحكومة على أيهما للاقتراع عليها أو السير بها فى الطريق الذى تدير فيه القوانين العادية ^(١) ولما كان القانون يجوز أن تقترحه الحكومة أو احد المجلسين وكانت التجارب قد دلت على

(١) يرى مع ذلك الدكتور البى مصرى فى رسالته عن الدستور المصرى Le pouvoir Exécutif et le Pouvoir législatif en Egypte (بارير ١٩٣٠) أنه يجب معاملة القوانين الخاصة بالصرائب معاملة الميزانية أى أن تكون ملقشتها ونقيرها فى مجلس النواب أولاً . ولما من رأيه لأن القاعدة فى دستورنا هى المساواة بين مجلسى النواب والشيوخ إلا ما استثنى من دستورى صريح . والاستثناء فى المسائل المالية وارد : أولاً على الميزانية نفسها (يجب أن يقرها مجلس النواب قبل الشيوخ) ، وعلى اقتراح القوانين الخاصة بأشياء الصرائب أو زيادتها ثانياً (فهذا من حق الملك ومجلس النواب وحدهما) أما عرض ما تقترحه الحكومة منها فهى حرة فى تقديمه إلى مجلس النواب أولاً أو إلى مجلس الشيوخ أولاً أسوة بالقوانين العادية طالما أن اقتراحات

أن تولى المجالس لاقتراح الضرائب أدى في بعض الأحوال الى وقوع المخاللة فيها اقترح في أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها وهي بعد مسئولة عن إدارة الأموال العامة فلا يخشى منها الإفراط أو التفريط . على أن الدستور المصري جعل هذا الاقتراح للملك وللمجلس النواب (مادة ٢٨ دستور مصرى) .

أما ماعدا الضرائب من الأموال كالرسوم التي تؤخذ في مقابل خدمات وغيرها فإنه وإن كان لا يشترط في كل منها قانون على حدة إلا أنه قد أوجب ألا يقع بسببها تكليف إلا في حدود القانون (١٣٤ دستور مصرى) .

كذلك مراعاة لمبدأ المساواة في الحقوق وأمام التكاليف العامة رأى الدستور أن يخص بالذكر ما يتعلق بالاعفاء من الضرائب فأوجب ألا يخرج هذا الاعفاء عن الأحوال المبينة في القانون (١٣٥ دستور مصرى) .

وكما أنه لا يجوز الت في امر ضريبة إلا بقانون فكذلك لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية إلا بمعرفة البرلمان (١٣٧ دستور مصرى) .

وحكمة ذلك أن القرض التزام خطير كبير الأثر على الدولة، والمسألة ايضاً ارتباط بمبدأ الضرائب فإن كل سلفة عمومية تقتضى في الغالب فرض ضرائب لسدادها . وإذا صح أن يكون لهذا المبدأ المقرر في كل المصانير أهمية فأهميته في مصر أكثر منها في الأمم الأخرى . فإن تاريخ مصر في هذا الباب وما حثته الاستئذنة عليها من تدخل الدول الأجنبية في شئوننا جعل واضع الدستور يرون أن العناية بالنص على هذه المسألة في قواعد الدستور الأساسية أمر واجب . وإن ما كان لا يزال قائماً من القوانين الخاصة بترتيب ديون مصر السابقة ورقابة صندوق الدين عليها وعلى الحكومة في هذا الشأن لم تكن واردة في الميزانية نفسها (لأن الاقتراح الخاص بإنشاء الضرائب أو زيادتها متى كان وارداً بمشروع الميزانية سرى عليه طبيعة الحال ما يسرى عليها) . ومن جهة أخرى فإن أعضاء مجلس الشيوخ ليسوا من طبقة الممتازين بل من طبقة داهى الضرائب وربما كان هيبهم في ذلك أكبر من نصيب أعضاء مجلس النواب .

طرق دفع فوائدها واستهلاكها ليس من شأنه أن يجعل محلاً للتهاون في هذا الباب .
ونظراً لأن هذه القوانين التي تقرر مسألة الدين العمومي قد أخذت صبغة دولية
صار من غير الممكن معها أن لا ينص على أنه ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض
للديون العمومية ولا للالتزامات المالية الناشئة عن تعهدات دولية (١٤١ دستور
مصرى) .

وهذا لا يمنع البرلمان أن يقف على ما يتم في أمر سداد فوائد هذه الديون
واستهلاكها أو إثارة البحث في وضع اتفاق دولي بشأنها . ولكن المنوع هو التعرض
للديون التي قررت بالاتفاق مع حكومات مصر السابقة لأن هذه التعهدات شرعية
وأقرتها تعهدات مصر فلا تجوز المناقشة فيها .

كذلك كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد
أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة ، وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه
إلا بعد اعتماد البرلمان (أى بقانون) وإلى زمن محدود (مادة ١٣٧ دستور) .

ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً كلما اقتضى الحال إنشاء أو إبطال خط حديدى أو
ترعة أو مصرف ماراً بأكثر من مديرية أو أى أعمال عامة لرى كالخزانات وغيرها
وكذلك كلما اقتضت الحال تصرفاً مجانياً فى الأملاك الأميرية (١٣٧ دستور مصرى) .

الميزانية

يتصل بهذا الموضوع أمر الميزانية وهى كما تقدم ضابط الحركة الحكومية فالتعليم
والصحة والامن والقضاء والجيش وكل ما فى البلاد من مرافق مادية وغير مادية
فوامه الميزانية فلهذه الأهمية وجب أن تطرح الميزانية أولاً على مجلس النواب الذى
يمثل البلاد تمثيلاً كاملاً .

كذلك ليست الميزانية كغيرها من القوانين التى يصح اقرارها أو ابطالها والتى
يمكن أن ترد من مجلس المجلس فى أدوار انعقاده المختلفة . بل يجب أن يفصل فى
أمرها قبل حلول السنة التى وضعت لها حتى يكون الأجراء فى التنفيذ كل سنة على
مقتضى ميزانيتها - لذلك توضع لها فى الدساتير أحكام خاصة بطريقة نظرها واقرارها .

الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان عندنا قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصها وأعمالها - والسنة المالية بينها القانون (١٣٨ دستور مصرى) (١).

وحكمة ذلك أن درس المبتئين للميزانية ومناقشتها إياها تبعاً والخلاف بينهما على بعضها أو كلها وفرض هذا الخلاف على مقتضى القواعد والتقاليد الدستورية وقررها صيغة الميزانية النهائية وتصديق الملك عليها كل ذلك يقتضى وقتاً غير قليل. وتكون مناقشة الميزانية وقررها في مجلس النواب أولاً كما قدم (١٣٩ دستور مصرى) وذلك وفقاً لتقاليد البرلمانية. فإذا رأى رأيها أرسل بها لمجلس الشيوخ لمناقشتها. فإذا اختلفا على شيء من أمر الميزانية ولم يمكن التوفيق بينهما جرى العمل فيما اختلفا فيه على ما كان مقررأ في ميزانية العام الماضى (١٤٢ دستور مصرى) وذلك تطبيقاً للمبدأ العام من أن ما لا يتفق عليه المجلسان يهمل والرجوع إلى ما كان جارياً في الماضى رجوع إلى ما كان المجلسان متفقين على وجوده.

غير أن تغير نظام الحكم في البلاد وعدم وجود ميزانية أقرها برلمان من قبل وما كان متظراً حصوله من التعديل في نظام البلاد الاقتصادى والمالى لا سيما في السنين الأولى من قاذ الدستور بسبب ما برحى فيها من زيادة شر التعليم وأكمال العناية بالصحة العامة وتنظيم سياسة مصر الخارجية وتلافى أوجه النقص التى تقتضى الحال تلافياها. كل ذلك اقتضى النص على ما يتبع عند الخلاف بين المجلسين على شأن من شئون الميزانية إذ القول ببقاء القديم على قدمه فيما يختلف المجلسان فيه يقف حجر عثرة في سبيل كل تقدم منشود، من أجل هذا قرر الدستور المصرى أن يكون الفصل في الخلاف الذى يمكن وقوعه بين المجلسين بشأن الميزانية باجتماعها بهيئة مؤتمر. وبإصدار قرار بالأغلبية المطلقة فيما اختلفا فيه يعتبر نافذاً كأنه صادر باتفاق المجلسين (مادة ١٦٦ دستور مصرى) -

على أنه إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية سواء لعدم انتهاء

(١) قلنا أنه منذ سنة ١٩٢٧ تبدأ السنة المالية في مصر في أول ماير وعليه يجب إرسال مشروع الميزانية إلى البرلمان في أول فبراير من كل عام على الأكثر.

لخصها في المجلسين ، كما وقع عندنا مراراً ، أو للحصول خلاف بينهما فيها أو لآى سبب آخر فيعمل بالميزانية القديمة كما قدم القول حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة لكي لا تمطل مصالح البلاد ومراقبها ، ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً (١٤٢ دستور مصرى) .

على ان هذا الأمر قد أستثار شيئاً من الخلاف بين مجلسى فرنسا . فجلس النواب يرى أن النص في الدستور على أولوياته في نظر الميزانية يقتضى أن لا ينظر مجلس الشيوخ فيما يسقطه هو من أقلام الميزانية ، وأن ليس للشيوخ كذلك زيادة الاعتمادات التى أقرها النواب . ومجلس الشيوخ يرى تطبيقاً لنظرية تساوى المجلسين في الحقوق ان له ما لمجلس النواب من حق التعديل بالزيادة والتقصان والحدف في بنود الميزانية . لكن هذا الخلاف ظل دائماً نظرياً لأن مجلس الشيوخ كان يقرر دائماً ما يقرره مجلس النواب للمرة الثانية في أمر الميزانية . أما في مصر فن رأى لجنة الدستور أن أولوية مجلس النواب في نظر الميزانية لا تمنع مجلس الشيوخ من إعادة ما قد يسقطه مجلس النواب من أقلامها أو من اسقاط ما أثبتته أو زيادة الاعتمادات التى وافق عليها وبالأختصار له حق التعديل الكامل كمجلس النواب تماماً فاذا اختلفا على شيء من الميزانية تنفع القواعد الساجدة الذكر .

ومباشرة في المحرض على تمجيل صدور الميزانية وعدم اعتراض المطة البرلمانية لها تقرر ألا يفض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقريرها (١٤٠ دستور مصرى)^(١) وتقرر الميزانية باباً باباً (١٣٨ د) وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان وقد تكلمنا عن هذه الاعتمادات الاضافية فيما تقدم فلا نمود اليها . ويجب استئذان البرلمان كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية (١٤٣ دستور مصرى) .

(١) وقد فشرت وزارة صدق باشا ذلك في سنة ١٩٣٠ أن المقصود بها هو ميزانية الدولة نفسها لا الميزانيات الأخرى الملحقه بها كميزانية المعاهد الدينية مثلاً . أطر صورة الكتاب المرفوع في ١٢ يوليو سنة ١٩٣٠ الى جلالة الملك من دولة أسماعيل صدق باشا رئيس مجلس الوزراء . شأن فض دور الانعقاد العادى الأول للفصل التشريعى الرابع بمجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية سنة ١٩٣٠ ص ٧٠٩ .

والقاعدة العامة أن البرلمان حق النظر في جميع أقلام الميزانية وإقرارها أو تعديلها أو حذفها إلا ما يتعلق منها بمخصصات الملك والبيت المالك فقد نص في الدستور على مبلغ هذه المخصصات وقلنا أنها تحدد بقانون في بدء حكم كل ملك جديد وأنه يجوز زيادتها (لا أقصاها) أثناء ذلك بقرار من البرلمان (١٦١ دستور مصرى).

أما مراقبة البرلمان لتنفيذ الميزانية فيكون بتقديم الحساب الختامى للأدارة المالية عن العام المنتهى في مبدإ كل دور انعقاد عادى لطلب التصديق عليه (١٤٤ و ١٤٥ دستور مصرى) فإذا رأى البرلمان أن التنفيذ تم على نحو ما تقرر في الميزانية صادق على الحساب وإلا فله اتخاذ الاجراءات التى يخولها له الدستور. وقلنا أن وقت المجالس البايه لا يتسع عادة لمراجعة الحساب الختامى للأدارة المالية مراجعة دقيقة. وأن الفصل أنشاء هيئة خاصة لذلك كديوان المحاسبة الذى كان فى البية أنشاؤه أو محكمة المحاسبات Cour des Comptes فى فرنسا.

ملحوظة : أضافت لجنة المبادئ العامة الى ما تقدم ما يأتى من الشرح :

ترتب الميزانية أبواب المصروفات على مقدار الإيرادات مما يحى بقوانين ثابتة فإذا أريد ادخال تعديل على باب الإيرادات وجب أن يكون ذلك بقانون خاص فى دائرة قواعد الدستور الخاصة بالمائل المالية - أما المصروفات المدرجة فى الميزانية تنفيذاً لقانون فلا يجوز تغييرها إلا بعد تعديل القانون أو العائه بالطريق العادى .

وإذا رأى المجلسان عند بحث الميزانية إلغاء مصروف غير مقرر بقانون أو النقص منه بحيث يترتب على هذا الإلغاء أو النقص إيقاف ادارة أو مصلحة عمومية قائمة أو تعطيلها، وخالفتهما الحكومة فى ذلك يبقى القديم على قدمه مؤقتاً ويستمر البحث مع المجلسين حتى يتقرر بالطريق الدستورى الممتد ما ينفع فى الأمر نهائياً - وذلك حتى لا تحتاج الحكومة خلال نظر الميزانية بطلب أو تعديل نظام يحتاج الفصل فيه إلى بحث دقيق وزمن طويل ، ولما قد يترتب على ذلك من الاخلال بحسن سير الأعمال العامة. لهذا رأت اللجنة أنه لا يصح البت فى أمثال هذه الأمور عرضاً وبمناسبة نظر الميزانية بل يجب أن تعطى ما تستحقه من الوقت الكافى لبحثها وتمحيصها حتى إذا استقر الرأى عليها فذلت .

الفصل الثالث

السلطة القضائية

(مواد ١٢٤ إلى ١٣١ دستور مصرى)

أهملت بعض الدساتير النص على السلطة القضائية باعتبارها فرعاً من السلطة التنفيذية لكن المنبع على كل حال أن تنص الدساتير على القواعد الكلية في شأنها . والأكثريّة المطلقة من الدساتير قررت نصراً خاصاً بالسلطة القضائية أدخلت فيها بعض التفاصيل - ومع أن لجنة الثلاثين كانت تعتبر السلطة القضائية عماد سلام الدولة فقد ظهر لها أن النص على تفاصيل السلطة القضائية متعذر في مصر لأسباب راحية إلى طبيعة البلاد وإلى تاريخ القضاء فيها وإلى تشعب هيئاته تشعباً لا يمكن التمكن بطريق تطوره تماماً حينئذ . فرأت أن ينص في الدستور على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية وأن تترك التفاصيل يقررها القانون .

وأول قاعدة كلية مقدمة فيما يتعلق بالسلطة القضائية يجب النص عليها في الدستور أن المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها في قضائهم لمير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في شئونهم أى في القضايا . وهذه قاعدة طهية لا يمكن أن يكون للخلاف فيها محل .

وقد عرضت مسألة عدم قابلية القضاء للزل أو النقل فوجدت اللجنة صعوبات شتى في إقرارها كقاعدة كلية عامة . ذلك بأنها لم تقرر بعد إلا بشأن مستشارى محكمة النقض والاستئناف . فالقضاة الذين حصل اختيارهم للمحاكم الابتدائية لم يلحظ تطبيق المبدأ معهم ويصعب لذلك فرضه دفعة واحدة . فضلاً عما قد يعترضه من الصعوبات الخاصة بالمصلحة العامة تعترضه صعوبات عملية خاصة بالقضاة أنفسهم . فليس كل قاض راضياً عن مركزه وعن الجهة التى ندب للقضاء فيها . ثم أن تفاوت الجهات في مصر تفاوتاً بيناً يجعل عدم قابلية النقل محفوفاً بشئ من الصعوبات وقد يكون فيه

من الحيف جدد عظيم من القضاء ما لا يصح منه تقرير المبدأ كأساس من أسس الدستور .

لهذه الاعتبارات العامة والخاصة رأت اللجنة أن ينظر البرلمان في تطبيق المبدأ حسب الظروف، ولذلك تقرر أن عدم قابلية العزل أو النقل تكون بالحدود وبالكيفية التي يقررها القانون .

وتعين القضاء كله يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون .

هذا . وأما النظام القضائي منه من حيث الترتيب والاختصاص فتقرر بالقوانين الحالية التي كانت تتطور حسب مقتضيات الظروف والصلحة العامة ولما كانت استمرارها في التطور منظوراً بنية الوصول آخر الأمر الى الوحدة في الهيئات القضائية المختلفة الموجودة في مصر فقد رأت اللجنة ألا تثبت شيئاً عن ذلك في الدستور قد يكون من شأنه أن يميح التطور واكتفت بتقرير انه لا يجوز أحداث شيء في أمر الترتيب والاختصاص إلا بقانون يصدر لهذا الغرض .

وقد رأت اللجنة أن لا يحصل لانشاء محاكم ادارية لوجوب توفر صفات القضاء وضماناته في كل من يتولى عملاً بفرع من السلطة القضائية .

أما المحاكم العسكرية فيشير الدستور إلى صدور قانون لترتيبها وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يقومون بالقضاء فيها .

الباب الثاني

في حقوق المصريين وواجباتهم

مواد من ٢ الى ٢٢ دستور

تفرد أكثر الدساتير ما كان خاصاً لحقوق الأفراد وواجباتهم لا على الطريقة التي جرى عليها دستور فرنسا في سنة ١٧٩١ من اعلان حقوق الانسان - تلك الطريقة التي أريد بها إشعار الناس العزة والكرامة وتصبرهم بحقوقهم بعد أن أبكرتها حكومات الاستبداد السابقة - بل بقصد أن يكون لهذه النصوص صبغة دستورية لها حكم الدستور وعلوه على القوانين العادية . وقد أصبح ذلك سنة متبعة . وعلى أية حال فموضوع هذا الباب أساس للمدنية الحديثة تمكن حق أقطع من دونه الجدل واضطراب الآراء وأصبح قريره بين قواعد الدستور حتماً زاماً على الشارحين . وإذا كانت الدستور الفرنسي الأخير لسنة ١٨٧٥ لم يأت بمثل ذلك الباب أو كان الدستور الانجليزي خلواً منه فإن ذلك يرجع فيها إلى أسباب عملية أو تاريخية ليس لها أثر عندنا .

وقد كان المصريون يتمتعون بهذه الحقوق تدعمها النظم السياسية التي كانت جارية في مصر . وتنظم مظاهرها القوانين المصرية . غير أن تلك الحقوق لم تكن مجموعة في باب ظاهر منشور بين الناس . لذلك رأت لجنة الثلاثين أن تضع ذلك الباب درجاً على سنن بعض الدساتير الأخرى وتحقيقاً للفرض الذي يلتمس منه وليكون قيداً لشارع المصري لا يتعداه فيما يستلزمه من الأحكام .

وقد جمع هذا الباب (مواد ٢ الى ٢٢ دستور) نوعين من الحقوق . الأول المساواة . والثاني الحريات المختلفة . وقرن إلى ذلك بعض ما يرتبط بهما من الأحكام .

أما المساواة (مادة ٣ دستور مصرى)^(١) فهي ملاك الحياة الاجتماعية الحديثة ومن الحق أن تكون أهم مطالب الدستور - والمقصود بها أن لا يفرق القانون بين المصريين برغم اختلافهم في الدين أو الأصل فلا يحرم أحداً ولا طائفة من الناس شيئاً من الحقوق المدنية والسياسية . ولا يقبل أحداً من الواجبات والتكاليف العامة أو يضمه في أى الأمرين موضعاً خاصاً . بل يعتبر الجميع في ذلك بمنزلة سواء . وقد كانت المساواة في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية جارية في مصر من قبل إذ انقطعت فيها أسباب التفریق والتمييز منذ أو اخر عهد اسماعيل .

وأما الحريات فقد فصلها الدستور (مواد ٤ - ٢٢) وهي الحرية الشخصية وحرمة المسكن وحرمة الملك وحرية الاعتقاد وحرية الرأي وهي الحريات الأساسية . وما يشبهها كحرية الصحافة والتعليم والاحتجاج وحق تكوين الجمعيات .

ويرتبط بالحرية الشخصية التي هي حرية الفرد والروح والأقامة ما وضعت المادتان الخامسة والسادسة من الدستور من عدم جواز القبض على انسان أو حبه إلا وفق أحكام القانون ، ومن وجوب تحديد الجرائم والعقوبات بالقانون وعدم العقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون . وذكرت المادة ٧ انه « لا يجوز أبعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال الميئة في القانون » . وتكلمت المادة ٨ عن حرمة المسكن : « لمنازل حرمة فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال الميئة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها في » . وأشارت المادة التاسعة الى ان « للملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المفعة العامة في الأحوال الميئة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه و بشرط قمويضة تمويضاً عادلاً » . وحرية السرى في المكاتبات والمخاطبات التلغرافية والتلغوية نوع من حرية الملك . وضمت المادة ١٢ دستور

(١) « المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تميز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

حرية الاعتقاد المطلقة - وحرية إقامة الشرائع لحرية الاعتقاد - وقد روعي فيها عقائد البلاد وهي عقائد حرة من قديم الزمان .

كما تضمنت المادة ١٤ حرية الرأي « ولكل انسان الاعراب عن فكرة بالقول او الكتابه او بغير ذلك في حدود القانون » ويتصل بحرية الرأي حرية الأفراد في استعمال اللغات الخاصة التي هي أداة قتل الآراء والأفكار كما ينصل بها حريات النشر والتعبية الأخرى وهي حريات التعليم والصحافة والاجتماع والجمعيات . لذلك كان جانب التنظيم في هذه الحريات الأخيرة أمراً مباحاً لأنها ليست من الحريات الطبيعية للإنسان ولا كانت تؤدي إلى القوضى واضطراب الأمن والنظام وفتيت السلطة إذا هي قامت على وجهها المطلق ، وكانت عندنا تكاد لا تستند الى نظام ثابت فقد قررها الدستور مع الإشارة إلى شأن القوانين المنظمة لها .

فالتعليم حر . وهو وان كان كذلك الآن في مصر غير أنه يجب أن تتولى القوانين تنظيم شئونه من حيث اشتراط الكفاءات الاخلاقية والعلمية في القائمين به ومن حيث اشتراط مقتضيات النظام والصحة في أماكنه وغير ذلك من وجوه المراقبة التي يتأكد معها الانتفاع به كما يجب أن تكون القوانين - لا الأوامر الإدارية كما كانت الحال قبل الدستور - هي التي تنظم التعليم العام أي التعليم الذي تقوم به الحكومة في معاهدها ومدارسها .

وقد يقع في النفس انه إذا كان التعليم حراً وجب أن يكون التعلم حراً كذلك بل قد تكون حرية التعلم فرعاً من الحرية الشخصية ، غير أن المصلحة العامة وضرر بقاء الجهل ، ثم الخير الذي يرجى من حسن أداء الأعمال العامة من تعميم التعليم تقضي بالحد من الحرية الشخصية في هذا السبيل ويجعل التعليم الأولي الزامياً كما تقضي بتسهيل وسائله وجعله مجانياً في المكاتب العامة حتى لا يجهل نشر التعليم أحداً ولا يكون لأحد عذر في الانصراف عنه .

وأما الصحافة فليست من حيث ما يكتب فيها بأكثر من صورة من صور أبداء الرأي . وحرية الرأي مكفولة بالمادة ١٤ دستورنا رأينا ، غير أنها صورة خاصة لدوريتها وانتشارها وقد بلغت في أوربا بحكم التقنية الحديثة وسهولة النقل شأناً بعيداً .

وهي في بلادنا أكبر خطراً وأبلغ أضراراً لعدم انتشار التعليم وقيامها مقام العلم الهادي المرشد في الشؤون العامة.

وقد كانت الصحافة عندنا منظمة بالأمر العالي الصادر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ المشتمل على « قانون المطبوعات » وفيه أثبت حق الإدارة في انفاز الجرائد وتمطيلها ووقفها ولما كانت الصحافة من حيث ما يكتب فيها ما هي إلا صورة خاصة من ابداء الرأي كما تقدم رأيت لجنة الثلاثين التسوية بينها وبين صورة الأخرى في الحكم فلا يكون حساساً على ما يقع منها إلا بطريق القضاء وعلى حسب ما يرضه القانون من الحدود . ولذلك حظرت انذارها أو وقفها أو إلغائها بالطرق الإدارية إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعي كحاربة الدعوة البلشفية (١) - كما حظرت الرقابة عليها censure ما وان لم تكن الرقابة معروفة في قوانيننا المصرية من قبل اللهم إلا مدة الحرب العظمى نظراً للاحكام العرفية البريطانية. وأما حرية الصحافة من حيث اصدارها فقد تركت اللجنة الامر في هذا للقانون يقرر ما يرى فيه المصلحة العامة وهو المقصود بعبارة « الصحافة حرة في حدود القانون » الواردة في المادة ١٥ دستور .

بقيت حرية الاجتماع وتعصوين الجمعيات . وقد أطلق الدستور الحق في الاجتماعات الخاصة وترك تنظيم الاجتماعات العامة للقانون . لكن هذا الحكم لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي (مادة ٢٠ دستور) . كذلك عهد إلى القانون بتنظيم الحق في تكوين الجمعيات (مادة ٢١) بعد أن قرر قيامه - ولا تكاد تزيد الدساتير الاوروبية في هاتين الحريتين أو في ساقتهما على ما فعله الدستور المصرى - فأن الدساتير تكتفى عادة بتقرير مبدأ الحريات العامة تاركة تنظيمها إلى القوانين المادية والوضع المنفذ والمفسرة لها .



يكل هذه الحقوق والحريات حق مخاطبات السلطات العامة (مادة ٢٢) وقد جاء في الدستور حماية لتلك الحقوق ، إذ هو يمكن الأفراد والطوائف من لفت النظر

(١) مذكرة وزير الحفاية عن الدستور المصرى

إلى ما يقع عليها من الاعتداء كما يمكنها من الافضاء برأيها في الشئون العامة . فهو بنوع ما اشراك للأهالى في توجيه أمور البلاد . وهذا الحق قديم في التشريع المصري قد قرره القانون النظامى سنة ١٩١٣ وقانون سنة ١٨٨٣ من قبله .

وبما يتصل بمعنى الحريات في هذا السبب أيضاً حظر بعض العقوبات . ذلك أن العقوبات توضع بقدر ما تقتضيه الضرورة أو المصلحة فما تجاوزها يصبح قسوة لا مبرر لها وانها كألحرية بغير مسوغ . وباسم الحرية ألغيت من القوانين الجنائية مطلقاً عقوبتا الموت المدنى والمصادرة العامة للأموال القتان كانتا قاسيتين في القرن الثامن عشر والتاسع عشر . غير ان الموت المدنى عنت آثاره ولم يفكر أحد في العودة اليه منذ الحى . لذلك لم يكن محل ذكره بقصد الغائه في دستورنا . واكتفى بذكر المصادرة العامة للأموال ونحريمها (مادة ١٠) لأن قانون العقوبات لا يزال يقرر المصادرة كعقوبة وان كانت لا ترد الا على أشياء خاصة كالآلات التى استعملت في ارتكاب الجريمة . كذلك حظر الدستور عقوبة الابداد أى النفى . مادة ٥٧ لا يجوز أبعاد مصرى من الديار المصرية .

على أن كثيراً من الأمم الأوروبية تقرر النفى كعقوبة في قوانينها ولا ترى غضاضة في ابعاد الوطنى الذى يخل بحقوق وطنه أو موطنه . ولكن لما كانت عقوبة النفى قد ألغيت في قوانيننا الحالية وكانت مصر لا تخلو منترات تبعد المصريين اليها رأيت لجنة الدستور أن تسبق النظام الحاضر وتستبعد هذه العقوبة .

وظاهر مما تقدم ان هذا الباب من دستورنا يقرر الحقوق والحريات الشخصية كما فعلت خير الدساتير ، وتقريرها على هذه الصورة قيد للشارع ، على أنه قد أتيح له تنظيمها في حدود حريات الغير والمصلحة العامة دون أن ينقصها أو ينقص منها والا كان ذلك خروجاً على قواعد الدستور .

وبما يتصل بهذه الحقوق أيضاً ما جرى البحث فيه في لجنة الثلاثين في مسألتى حماية الاقليات والأجانب .

أما الأجانب فالدستور وان كان خاصاً بالمصريين الا أنه مما لا ريب فيه ان لهم التمتع بالحريات الاساسية الواردة فيه طوعاً لقواعد القانون العام الحديث . على ان

المستور المصرى قد قرر ما للأجانب من الحقوق فأوجب لها الرعاية والاحترام
(مواد ٧ و ١٥١ و ١٥٤ دستور) .

حماية الاقليات - وأما الاقليات فليس لمرقنا المصرى بها عهد ، وليس يتنا
طوائف أقلية مما تختلف عليه السنة الأوروبيين ومثل للذهن قيام البغضاء والشحناء
بين أهل البلد الواحد .

على أن تقرير المساواة كقاعدة تتسلط على الحقوق والواجبات كافة وعلى القول
في الوظائف العامة ، وعلى حريات الرأى والاعتقاد وإقامة الشكاير ، واستعمال اللغات
في جميع الشئون ، كل هذا فيه أقصى ما يمكن من الحماية والتأمين .

على ان الحقبة لما تناقشت فيها اذا كانت مصلحة البلاد تقتضى وضع نظام خاص
لتمثيل الاقليات أبدى في حللتها فكرتان متناقضتان ترى احدهما المصلحة في تمثيل
الاقليات وترى الأخرى عكس ذلك .

أما الذين رأوا وضع نظام خاص لتمثيل الاقليات بنسبتهم العددية فقد قدموا
لذلك سببين : سبباً سياسياً وسبباً قانونياً . أما السبب السياسى فيرجع الى أنه اذا لم
يوضع نظام التمثيل الخاص ولم تسفر نتيجة الانتخاب العام على نواب من الاقليات
شعر أهل هذه الاقليات - إن حقاً أو باطلاً - بأن قد وقع بهم حيف وان لهم حقاً
قد ضاع لاسيما بعد ما كانت لهم كرامى محفوظة بنص قانون الجمعية التشريعية . وقد
يؤدى هذا الشعور الى التفرقة بين عناصر الأمة وإلى فتح باب يتلسس الدين يتهاون
للدخول منه المعاذير لا يمتنع ان كانت صحيحة أو كاذبة .

أما السبب القانونى فلأنه مع عدم منافاة مصالح بعض المصريين لمصالح البعض
الأخر قد تعرض مسائل تفوت فيها مصلحة الاقلية عن حسن نية كما حصل في القانون
الذى قدمت الحكومة لمجلس شورى القوانين خاصاً بدخول التلاميذ في كتاتيب
بمجالس المديرىات اذ فرضت لقبولهم أداء امتحان في القرآن الشريف مما قد يفهم
منه ولو خطأ قصر هذه الكتاتيب على التلاميذ المسلمين .

وليس في وضع نظام لتمثيل الاقليات بدعة لأن قوانين بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا
وغيرها تضمن التمثيل النسبى للاقليات السياسية واذا كانت قوانين هذه البلاد لم تحقق تمثيل

الأقليات الدينية أو الجنسية أيضاً فإن المصلحة تقتضى وضع هذا النظام فى مصر
للأسباب السابق بيانها .

ونظر القدين رأوا أن لا تقرر اللجنة أى تمثيل خاص للأقليات الى المسألة من وجهين :
أولهما أن لجنة الثلاثين لا تملك بمقتضى أمر تشكيلها وضع هذا النظام . والثانى انه
على فرض ملكها ذلك فإن المصلحة العامة تتنافى معه كل التناقى . فاما ان اللجنة غير
مختصة بوضع مثل هذا النظام فراجع الى انها شكلت لوضع دستور على أحدث
مبادئ القوانين العام . والقانون الدستورى شأ ونما فى اوروبا وهو فى كل تطورات
هناك يرمى الى المساواة التامة بين الأفراد ، ومسألة تمثيل الأقليات الجنسية أو الدينية
بدعة لم يقل بها أحد فى تلك البلاد بل هى حدث اجتماعى وانقلاب خطير لا يمكن أن
تبحث اللجنة فيه ، وانما يكون موضع نظر بعد أن يستقر العمل بالدستور زمناً فإذا
شعرت الأ كثرية والأقلية جميعاً بالحاجة اليه أمكن إدخالها فيه .

والتمثيل النسبى للأقليات السياسية لا يصح أن يكون مبرراً ولا أن يكون
قياساً يقاس عليه لا إدخال تنظيم تمثيل الأقليات الدينية أو الجنسية . لأن التمثيل
النسبى نظام قائم على معنى الأحزاب السياسية ووجوب تمثيلها تمثيلاً يتكافأ مع
قوة أنصارها حتى تجتمع المازع السياسية فى مجلس النواب بحسب قواتها الصحيحة .
ثم ان الأقليات السياسية أقلية متحولة وقد تصبح أ كثرية بعكس الأقليات
الجنسية أو الدينية فانها ثابتة وهى فضلا عن ذلك لا تمثل فكرة خاصة ولا يمكن أن
توجه سياسة البلاد توجيهاً خاصاً .

فإنما تمثيل الأقليات الدينية لقاعدة المساواة أمام القانون وعدم جواز فرض
امتياز لطائفة الأقليات على حساب الأ كثرية أحياناً على القواعد الديمقراطية بحمل
اللجنة غير مختصة بقريره .

أما ان هذا النظام يتنافى للمصلحة العامة منافاة تامة فلا أسباب عدة :
أولها — تقضه لقاعدة الدستورية التى قررتها اللجنة وهى قاعدة نيابة عضو
البرلمان عن كل الأمة لا عن جهة معينة ولا طائفة خاصة فالذين ينتخبون لنيابة عن
طائفة دينية أو جنسية ينتفى عنهم معنى النيابة العامة كما أن ممثلى الأ كثرية يعتبرون

غير ممثلين للأقلية ، ولا تحتاج جاتون الحماية التشريعية في هذا الباب فان واضحه لم
يقدّر نتائجها أو هو قدرها ولم يمن بوقها .

الثاني - مناقاته حرية الانتخاب وهي من أقدس القواعد . فانما النائب من نال
ثقة ناخبة سواء أكان من الأقلية أم الأكثرية وليس يجوز فسر الناخب على انتخاب
نائب من طائفة معينة من غير اعتداء على هذا الحق .

الثالث - أن هذا التمثيل يفرق بين طوائف الأمة إلى الأبد لشعور طوائف
الأقليات بأن لها كياناً مستقلاً عن كيان الأكثرية متافياً معها وهو الذي دعا إلى
تمثيلها ، ولشعور الأكثرية باستقلال الأقليات استقلالاً يمنع التضامن الواجب لحياة
الجماعات .

الرابع - أنه يوقف سير المجموع في سبيل الحياة المدنية بتخليد الفوارق الدينية
التي عبثت بالحياة الاجتماعية في أوروبا ومصر عبثاً أدى إلى جهودها وتهجيرها . وقد
كان توحيد التشريع تحت حكم النظام المدني هو الذي أعاد اليها النظام والتقدم .
ولا سبيل لاستمرار التقدم إذا نص الدستور على تمثيل الأقليات تمثيلاً يجعل لها وجهة
خاصة بها تسمى في قوانينها وتكون السياسة بذلك سياسة طائفية لا سياسة قومية .

الخامس - أن تمثيل الأقليات الدينية خطير النتج الاجتماعية فليس الأقباط
وعدم هم الأقلية بل يوجد الآن أقليات أخرى كالسوريين واليهود والعرب واليوبيين
وغيرهم . وقبول تمثيل الأقليات يقتضي تمثيل هؤلاء كما يقتضي أن تشأ في المستقبل
أقليات أخرى كالأروام والأرمن ممن يحتفظون اليوم بمجنياتهم ثم قد يجدون في
التنازل عنها فائدة ولا يكون يومئذ إلى رفض تمثيلها في البرلمان سبيل . فكيف يكون
حال مثل هذا المجلس النيابي ؟

السادس - ليس لأي طائفة من هذه الأقليات رأي خاص في السياسة العامة
ولا مصالح خاصة تخالف مصالح مجموع الأكثرية تقتضي تمثيلها وليس يكفي توقع
إمكان امتناعها إذا لم ينتخب من أهلها أحد في الانتخاب المباشر لأن الحقوق فضلاً
عن الامتيازات ليس مصدرها الامتناع وهي لا تقرر ارضاء لشهوة وقية غخطنة بل
أنها تنزل متى كانت السياسة القومية هي مربي الجميع ورائدهم .

السابع - أن التخوف من تدخل الانجليز بسبب هذا الامتناع الوقتي لا محل له . لأنهم انما يريدون بحماية الأقليات عدم تمييز الأثنية عليها في الحقوق وفي التمتع بهذه الحقوق ونحسب أنهم لا يريدون أن يخلقوا في مصر نظاماً لا مثل له في أي من بلاد العالم .

الثامن - أن تضامن كل طوائف الأمة في حركتها الوطنية منذ سنة ١٩١٩ من أصدق الأدلة على أن تمثيل الأقليات مناف لأرادتها .

الجنسية

خصص الدستور المواد ٢ إلى ٢٢ لحقوق المصريين وواجباتهم فكان حقاً أن يعرف من هو المصري الذي يتمتع بهذه الحقوق وتفرض عليه تلك الواجبات ، وكذلك تفعل بعض الدساتير فتعرف الداخل في جنسية أهلها ، ولكن الغالب أن يترك تعريف الجنسية وبيان أحكامها من كسب وفقد وتغيير إلى قانون خاص . وكان لمصر إلى زمن قريب في هذا الصدد نظم مختلفة ، فكان للانتخاب جنسية ، وللخدمة العسكرية أخرى ، وللوظائف ثالثة ، وكل هذه الجنسيات تستند إلى الجنسية العثمانية وإن كان لها محتوى خاص ، ولكن بعد الانفصال عن الأمبراطورية العثمانية كانت مصر أحوج ما تكون إلى قانون خاص يعرف جنسيتها المستقلة عما سواها وينسق نظامها ويوحد أحكامها غير أن قانون الجنسية قد يمس من بعض الوجوه نظام الامتيازات لبعض الطوائف المتوطنة في مصر . لذلك رأت لجنة الثلاثين الأكتفاء بالأحالة إلى القانون الذي يوضع فيما بعد في هذا الصدد فقد نصت المادة الثانية من الدستور المصري على أن « الجنسية المصرية يحددها القانون » .

ونصت المادة ٩٣ من قانون الانتخاب المصري غمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ على أنه للعمل بهذا القانون وإلى أن يصدر قانون بشأن الجنسية المصرية يعتبر مصرياً كل من ورد ذكره في المادتين الأولى والثانية من الأمر العالي الصادر في ٢٩ يونيو سنة ١٩٠٠ بشأن من يمتدرون من المصريين ، ولا أثر لهذا النص في قانون الانتخاب الحالي (ولا في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) إذ أن الجنسية المصرية أصبحت الآن محددة ومنظمة بالمرسوم بقانون الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ وبالتعديلات التي أدخلت عليه فيما بعد .

الباب الثالث

احكام عامة

(مواد من ١٤٩ الى ١٦٠ دستور مصرى)

والاسلام دين الدولة واللمة العربية لىها الرسمية » (١٤٩ دستور مصرى) .

قابل الجملة الأولى من هذا النص ما ورد فى دساتير ايطاليا واسبانيا (الدستور السابق) والىاتمارك وتركى (بدستورها القديم) والسويد والنرويج ورومانيا واليونان وغيرها خاصاً بدين الدولة . وقد وضع هذا النص اثباتاً لضرورة من ضرورات النظام العام المسلم بها ، وموافقة لما صدر به الأمر الكريم الخاص بنظام توارث العرش من اشتراط الاسلام فى الملك ، وقراراً لما هو واقع بالفعل من تعطيل دور الحكومة فى الاعياد الاسلامية ، ومن قيام وزارة الاوقاف ، وهى إحدى وزارات الدولة ، على المساجد والمنشآت الخيرية الاسلامية ، وعبر ذلك مما يقطع النص الدستورى كل مناقشة فيه . على ان هذا النص لا يخلق حالة جديدة بل كل العادات والقواعد المرعية فى أمور الشعار الدينية والتعليم الدينى والمحاكم والانظمة المالية وما يتصل بذلك يبقى كما هو ويتطور فى الطريق الذى كان يتطور فيه من قبل . وفى الباب الثانى من الدستور الذى قرر المساواة فى الحقوق العامة بين أفراد المصريين دون تمييز بينهم بسبب الدين والذى قرر حرية استعمال اللغات ما يكفل الا يقع بأحد أى حيف بسبب هذه القاعدة .

تسليم اللاجئين السياسيين

نص الدستور على ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور (مادة ١٥١) وهذا مبدأ عام تعترف به الأمم كلها على اعتبار أن اللاجئين السياسيين بحاجة لتطارد

حكوماتهم بسبب أفكارهم السياسية التي يطنونها فيها . وحرية الفكر والرأى على العموم أقدس من أن تمس بطريقة تسليم المتهم ولو كان عمله معاقبا عليه في بلاده . فقد يكون رأى من الآراء مطاردة مضطهداً اليوم ويصبح في الغد هو الرأى السام والقائلون به على رأس حكومة بلادهم بعد أن كانوا مشردين في الاقطار . والتاريخ شهيد بذلك .

الأجانب

ونصت المادة ١٥٤ على أن تطبيق هذا الدستور لا يجوز أن يخل بتعهدات مصر لدى الدول الأجنبية ولا أن يمس بما يكون للأجانب من الحقوق بمنتهى القوانين والمعاهدات الدولية والمعادات المرحية ، وهذا المبدأ أقرته لجنة الثلاثين بالاجماع . ولكن مركز الأجانب قد تغير الآن بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية ، كنتيجة لمؤتمر مونترو في ربيع سنة ١٩٣٧ ، وأصبح الأجانب خاضعين كالمصريين لقوانين مصرية بما في ذلك القوانين المتعلقة بالصرائب . وبعد فترة الانتقال المقررة في اتفاقية مونترو والتي حددت باثني عشر سنة ابتداء من أكتوبر سنة ١٩٣٧ ستلغى المحاكم المختلطة وبهم خضوع الأجانب لقضاء الأهلى وبذلك يزول آخر أثر لهذه الامتيازات المفقودة التي طالما شكت منها مصر شعباً وحكومة .

تقديس الدستور

لاخير في دستور اذا كان من الممكن تعطيل نصوصه والضمانات الموجودة فيه بمجرد ارادة الحاكم .

وقدلك نرى أن أغلب المساتير تنص على عدم جواز تعطيلها إلا في أحوال . ولم يشذ الدستور المصرى عن هذه القاعدة . فقد جاء في المادة (١٥٥) من الدستور انه « لا يجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو أثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون - وعلى أى حال لا يجوز تعطيل أنقاد البرلمان متى توفرت في أسفاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

وقد استثنى من ذلك حالتان : حالة الحرب وحكمة ذلك أن الحرب تستدعي

كل مجهود الدولة وقد تستلزم الاعتداء على بعض الحريات . ففي قيد الدولة بعدم تعطيل الدستور أثناء الحرب تخرت لمصلحة الدولة التي تقتضي أن تسيير الدولة بالأمة الى النصر ، ولو أودى في سبيل ذلك بعض الأفراد . والحالة الثانية هي حالة اعلان الأحكام العرفية ، وبدى أن المقصود بذلك هو الاحكام العرفية التي تعاتها الدولة المصرية ، وقد اشترط الدستور أن يكون ذلك على الوجه المبين في القانون . وقد صدر القانون المدرج بالجريدة الرسمية في ٢٧ يولية سنة ١٩٢٣ متضمناً القواعد العامة التي يجب العمل بها في حالة اعلان الاحكام العرفية فنص على جواز اعلان هذه الأحكام « كلما تعرض الأمن والنظام العام في الأراضى المصرية أو في جهة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب اغارة قوات العدو المسلحة أم بسبب وقوع اضطرابات داخلية » .

ولكن لاحظنا سابقاً أن الاحكام العرفية التي تعلن في هذه الظروف يجب طبقاً للمادة ٤٥ دستور أن يعرض اعلانها فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغائها فإذا وقع ذلك الاعلان في غير دور الانقضاء وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

وهذا النص الدستوري ضمان يمنع الحكومة من تعطيل الدستور بسبب اعلان الأحكام العرفية لأن نواب البلاد يجب أن يصادقوا على اعلان تلك الأحكام ، وبعبارة أخرى أن تعطيل الضمانات الدستورية لا يكون الا بأقرار أعضاء البرلمان .

محتويات الدستور

سواء أكان الدستور وليد جمعية وطنية أو منحة من الحاكم أو عبارة عن تعاقب بين الحاكم والبيعة فمحتوياته الأساسية واحدة بوجه عام . وذلك لأن الدستور وظيفته أن يبحث عن خير الطرق التي توصل الدولة الى أغراضها مستعيناً على ذلك بالقواعد العامة المستفادة من علم سياسة الدول . فالدستور يهتم بكيفية تكوين السلطات العامة في الدولة وتوزيع السلطة بين الهيئات الحكومية المختلفة واتخاذ الخطة حتى تصدر القوانين طبقاً لمصالح البلاد وان تؤدي العدالة خير اداء وحتى تتمتع الدولة على العموم بحكومة حسنة .

وهناك من المسائل ما يستدعي تنظيماً دائماً وثابتاً والا حلت الفوضى محل النظام وتمسر على الحكومة القيام بوظيفتها حق قيام . وهذه المسائل يجب أن تنظمها قوانين أكثر ثباتاً من القوانين العادية .

ولكن الظروف تختلف بين دولة وأخرى ، فما يصلح لدولة قد لا يصلح لبلقة الدول وما يصلح لدولة في زمن معين قد لا يصلح لها في زمن آخر . لذلك لا يمكن أن يكون هناك دستور واحد يطبق على جميع الدول على السواء فالدستور كل دولة يجب أن يكون مطابقاً لاحتياجاتها متناسباً مع ظروفها وتاريخها وحاضرها .

وكما ان الدساتير تختلف في موضوعاتها كذلك تختلف في شكلها فبعضها يحوي نصوصاً متعددة طويلة وبعضها قصير مقتضب وبعضها يقتصر على المسائل الأساسية والبعض الآخر يتعرض للمسائل التفصيلية .

وتحتوي الدساتير عادة على عدة أقسام متميزة . فالقسم الأول يبين شكل الدولة وحدودها . والقسم الثاني يبين حقوق الأفراد السياسية والمدنية ويحدد سلطان الهيئات ازاء هذه الحقوق توصلاً لمنع الفرد باقضى ما يمكن من الحرية . والقسم الثالث يحتوي على نصوص تنظيم السلطات العامة ويمدد حقوقها واختصاصاتها ويبين بعض القواعد التي تسير عليها . وقسم رابع يحتوي على بيان الطريقة التي يعدل بها الدستور ... هذا عدا الاحكام الختامية والوقفية التي تجدها في بعض الدساتير كدستورنا المصري مواد ١٦٠ الى ١٦٩ .

الضمانات الناشئة عن الدستور — ان نشر الدستور هو ضمانات الحرية للأفراد السياسية والنظام . فالأفراد محتاجون للحرية والنظام وليس أقدر على ضمان الحرية والنظام من دستور واضح يحدد الطبقة الحاكمة وينص على حقوق الطبقة المحكومة أما النظام فيضمنه الدستور ، لأنه يجعل نظام الدولة بعيداً عن الأهواء الحزبية ونحت حماية القانون الأساسي — ذلك القانون الذي لا يمر عادة الا بكل احتياطات وحذر .

وأما الحرية فلها تجد في الدستور خير حام لها . فالدستور حاجز يحمي الأفراد من استبداد حكامهم لأنه يحدد السلطات ويوزعها ويحرم على أية سلطة أن تتعدى

- حدودها . وهو الذى يخضع المحكام لرقابة رأى العام كما أنه ينظم للأفراد الهيئات التى تمكنهم من التعبير عن آرائهم .

تنقيح الدستور

نصت المادة ١٥٦ دستور مصرى على أن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثته العرش وبيادى الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها وذلك لأن تلك المسواد والأحكام هى أساس الدستور وقوامه - كذلك لا يجوز أحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بمحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش (١٥٦ و ١٥٨) .

أما نظام التنقيح فبه قد اختلفت فيه الدساتير وتقرر أن يكون فى مصر بناء على اقتراح أحد المجلسين أو الملك ، وأن يكون على مرحلتين لينظر فى الأولى فى حوار التعديل وفى حصر قطه ، وفى المرحلة الثانية يفصل فى موضوع التنقيح الذى تقرر نظره .

فيعرض اقتراح التنقيح ومواضعه على كل من المجلسين منفرداً فإذا أقره كل منهما بأغلبية نصف مجموع أعضائه زائد واحد وصدق الملك على هذا القرار ، يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . وقد جعلت اجراءات تنقيح الدستور على مرحلتين لخطورة الأمر فوجب أن تطرح أولاً فكرة التنقيح فإذا استقر عليها رأى جاز الانتقال إلى الدور الثانى والبحث فى موضوع التنقيح وصيغته . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين فى هذه المرحلة الثانية إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء (١٥٧ دستور مصرى) .

على أن الدساتير تتخذ فى الدور الثانى أحد طريقين فأما أن يكون تحقيق المطلوب على يد جمعية تنتخب خصيصاً له وتكون جمعية واحدة لا ازدواج فيها ولا اقسام . وأما أن يعهد بذلك للمجلسين فحسبها مع اشتراط أغلبية وأجراءات خاصة وهذا هو الغالب . وقد يقع أن تشترط بعض الدساتير أن يتحل المجلسان بعد المرحلة الأولى

على نحو ما هو مقرر في دستور بلجيكا ليكون ذلك بمثابة الرجوع إلى الأمة لتعرف رأيها في التعديل المطلوب ادخله . لكن ذلك كثيراً ما يصرف الأفكار عن النظر في وجوه التنقيح فضلاً عن أن المحطين بنوبان عن الأمة - والقاعدة التي وضعها الدستور الفرنسي هي أن يجتمع المجلسان بعد صدور قراريهما بضرورة التنقيح في مؤتمر ليقرر التنقيح نفسه .

أما حكمة اشتراط الدستور المصري في المرحلة الثانية أغلبية ثلثي الآراء أي أغلبية أكبر من التي اشترطت في المرحلة الأولى فلأن القرارات التي تصدر في المرحلة الثانية أعظم شأنًا من القرارات التي تصدر في المرحلة الأولى .

أحكام ختامية وأحكام وقتية (الباب السابع من الدستور المصري)

عقد هذا الباب للحص على أحكام خاصة ببعض القواعد التي ورد ذكرها في الدستور . فالمادة ١٦١ تتعلق بمخصصات الملك والبيت المال وقد تكلنا عن ذلك . والمادة ١٦٢ تضع الطريقة العملية التي يتحقق بها تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ في المجلس السنوات الأولى من تطبيق الدستور . وذكرت المادة ١٦٣ أنه يعمل بالدستور من تاريخ أنقضاء البرلمان كما قررت المادتان ١٦٤ و ١٦٥ أحكام وقتية أخرى .

أما المادة ١٦٧ فتتعلق بمختلف الأحكام والأوامر التي كان يجري عليها العمل في تنظيم الشؤون المصرية قبل صدور الدستور وتنفيذه . والمادة ١٦٩ تتعلق بالقوانين التي صدرت منذ أوقفت الجمعية التشريعية بوجه خاص . وكلاهما يحتاج إلى قليل من البيان : (١) نظم الدستور السلطات المختلفة وعلى الخصوص السلطة التشريعية وحدد اختصاصاتها . فلن بوضع بعد صدوره قانون أو مرسوم أو أمر ملكي أو لائحة إلا وفق قواعده ولكن البلاد فيها تشريع قائم من قبل تولت إصداره هيئات غير التي رتبها الدستور . وظراً لاختلاط السلطين التشريعية والتنفيذية حينئذ كانت الأحكام العامة توضع طوراً في صورة قانون وطوراً في صورة مرسوم أو لائحة أو قرار أو غير ذلك من الصور التي هي أدخل في أعمال السلطة التنفيذية منها في

- أعمال السلطة التشريعية - وهما يكن من اختلاف هذه الصور فإن الدستور القوي غير نظام التشريع وأوجب اشتراك الأمة فيه اشتراكاً حقيقياً عن طريق البرلمان يجب أن يبين الحكم في هذا التشريع القديم . وبدى أن السلطة التشريعية التي أنشأها الدستور تلك التعرض بالهجو والأثبات والتعديل لما تناوله ذلك التشريع القديم . ولكن من الطبع أيضاً أنه حتى تعرض السلطة التشريعية لمثل ذلك يجب أن تبقى الأحكام القديمة على حالها قلت في سقوطها مدعاة للفوضى والاضطراب . لهذا وضعت المادة ١٦٧ لتثبت فساد تلك الأحكام مؤقتاً - ودعى في صيغتها أنه إذا اكتفى بالإشارة إلى أن القوانين وحدها تظل نافذة فإن من الأحكام المنظمة لقانون المصرية والتي هي بمثابة تشريع ما لم بوصف بأنه قانون كالمراسيم والوائح والقرارات - ويختص أن لم يشر إليها إلى جانب القوانين أن يقال بسقوطها عند صدور الدستور - فذلك أضيف إلى القوانين تلك الصور المختلفة التي كانت تشرع بها الأحكام العامة في مصر أثناء ذلك المظهور .

(٢) ولا أوقفت جلسات الجمعية التشريعية قرر الأمر العالي الصادر في ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ بإيقاعها أن القوانين التي كان ينبغي أن تعرض عليها بمقتضى القانون النظامي يجب عرضها عليها في مدى خمسة عشر يوماً من يوم اجتماعها وإلا بطل العمل بها . وذلك أثباتاً لحق تلك الجمعية في الاشتراك في نظر تلك القوانين وإبداء رأيها فيها - وترتب حتماً على صدور الدستور إلغاء الجمعية التشريعية - والأصل أن كل ما رتب من الأحكام على بقائها يسقط بذلك الإلغاء - إلا أن لجنة الثلاثين رأت أنه وإن كان البرلمان الجديد يملك من نفسه النظر في تلك القوانين وله في ذلك سلطة لم تكن للجمعية التشريعية يبنى مع ذلك الاحتفاظ بالواجب الذي فرضه ذلك الأمر العالي على الحكومة من إيداع تلك القوانين لدى الهيئة النيابية الجديدة. فنصت المادة ١٦٩ على عرض هذه القوانين على مجلسي البرلمان في دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض عليهما في هذا المور بطل العمل بها في المستقبل .

القوة المسلحة (الجيش) : الباب الخامس من الدستور المصري

ليس في هذا الباب تقرير لأحكام خاصة وكل فيه أنه وكل لقوانين ترتيب

• شئون يجب اشتراك البرلمان في تقريرها سواء من حيث أن هذا الترتيب هو تنظيم لتكاليف العامة أو من جهة أنه تقدير وتقرير لما يلزم لسلامة الدولة وحماية الأمن العام فيها .

تقوى الجيش تقرر بقانون - كذلك طريقة اختيار رجال الجيش (التجنيد) وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وعليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين .

والحقيقة أنه لا يمكن النص على شيء خاص بالجيش في الدستور لأن مسألة الجيش متعلقة بظروف الحياة الدولية العامة التي يمكن أن تغير من حين إلى حين . لذلك كان من الحكمة ترك كل شيء في هذا الباب لرتبة القوانين الخاصة وقد أطلقت معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ يد الحكومة المصرية في تنظيم وريادة قواتها العسكرية تحت إشراف بعثة عسكرية بريطانية .

مجالس المديرية والمجالس البلدية : (مواد ١٣٢ و ١٣٣ دستور مصرى)

طريقة الحكم في الأقاليم درجات في الانظمة الإدارية من حيث قوة التركيز في السلطة المركزية التي مقرها عاصمة الديار أو ضفتها . والتطور الإدارى الحديث يرمى إلى تقوية الإدارة المحلية من غير إضفاء السلطات العامة المقيمة في عاصمة الدولة . وليست هذه التقوية في الحقيقة إلا تطبيقاً خاصاً للمبادئ النيابية التي تقوم السلطات العامة على أساسها . ولم تلغ الإدارة المحلية بعد عندما درجة محدودية من النظام والنيات والأخذ بالأصالب النيابية أذ التطور فيها لم يبلغ بعد مداه فلا يزال ينقصها السلطة والقوة كما أنها لم تسم في كل الجهات .

لذلك رأت لجنة الثلاثين أولاً أن تثبت للنظم المحلية أصلاً في الدستور ليضمن لها البقاء والنمو وهي في ذلك لم تخرج عما فعله الكثير من المساتير . ثم رأت بعد ذلك أن ترسم الحدود العامة التي يقع فيها ما ترجوه لها من التطور فوضعت قاعدة الشخصية الممنوعة (مادة ١٣٢) ولم تقسم إلى المجالس وإنما جعلتها للجهات والأقسام الإدارية نفسها فأكدت لجانها ودوائها ، وعممتها فيها جميعاً ، على أنها جعلت استعمال

الحقوق متفرعا عن تلك الشخصية ومطفا على وجود مجالس (مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة) لتلك الجهات والأقسام .

ومن الحدود التي رسمتها جل قاعدة الانتخاب أساسا لتشكل تلك المجالس حتى لا يكون التعيين غالبا فيها فيعقدها صورتها المعنوية وقوتها الحقيقية (مادة ١٣٣) على أنها أجازته حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والإدارية . وقد أشار الدستور في المادة ١٣٣ الى اختصاصات هذه المجالس مقررا أنه يجب أن تشمل الأعمال التي تهم أهالي الجهات في حياتهم وترك للقوانين تحديد مدى ذلك الاختصاص .

وصار من الواجب تلقاء تلك الحقوق الواسعة أن يحتاط للحالة التي تخرج المجالس فيها عن الحدود المرسومة لها أو تباشر أعمالا ترى فيها منفعة خاصة ويكون منها إضرارا بالمصلحة العامة . لذلك أثبت الدستور للطعن التشريعية والتنفيذية حق التدخل لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها وأضرارها بالمصلحة العامة أو مصلحة الأهالي وأبطال ما يقع من ذلك (مادة ١٣٣) . وقد أصبح نظام الإدارة المحلية عندنا كله في حاجة الى إعادة النظر والتجديد ونعم التعديلات العديدة التي أدخلت عليه في السنوات الأخيرة - يراجع مثلا القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٤ بوضع نظام لمجالس المديريات « الوقائع المصرية » ١٨ يونيو سنة ١٩٣٤ عدد ٥٢ ، والرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥ عن تشكيل واختصاصات القومسيون البلدي بالاسكندرية .

الكتاب الثالث

الفصل الأول

قانون الانتخاب

حق الانتخاب :

هذا الحق من الحقوق السياسية وهي لا تمنح لكل الافراد على السواء وقد كانت القاعدة في أوروبا إلى نهاية القرن الثامن عشر أن لا يمنح هذا الحق لمير أصحاب الأملاك العقارية لأن انجلترا - وهي مصدر النظام الياني - كانت تشترط ذلك من عهد قديم أذ ملكية الأتليان والثروة والنفوذ الاجتماعي كانت عندم صفات متلازمة، ولأنهم كانوا يرون أن ملاك الأتليان هم أصحاب المصالح الحقيقية في البلاد . ثم كان من حسنات القرن التاسع عشر أن أطلقت الأمم من هذا التقيد وحمل حق الانتخاب عاماً فأصبح لكل وطني مشكل الأهلية حق الانتخاب سواء أكان مالكا لعقار أم لم يكن مالكا - وأخذت أعلية الدول بهذا المبدأ .

على أن انجلترا لا تزال تشترط حق اليوم أن يكون الناخب مالكا لعقار (ارض أو منزل) ذى ريع معين في السنة أو مستأجراً له بقية معينة - غير أن هذا الشرط المالى أصبح ضئيلاً جداً ولذا لا نضطر أدا قررنا أن انجلترا تأخذ الآن بالأقتراع العام، ولكن الأطلاق لم يجعل حق الانتخاب في متناول كل فرد بل لا تزال هناك (كما رأينا في الكتاب الأول) قيود أخرى عديدة تجعل هذا الحق فوق متناول أشخاص كثيرين في كل أمة .

والواقع أن حق الانتخاب عند بعض الدول لا يزال مقصوراً على المذكور باليمن من الرشد وهي الحادية والمشرون عند الكثير من الأمم . وقد نصت المادة الأولى من قانون الانتخاب على أن لكل مصرى من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب

متى بلغ احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمس وعشرين سنة ميلادية كاملة - ووجه حرمان القصر أن الشخص الذى يراه القانون غير أهل لادارة شؤونه الخاصة لا يصح أن يكون أهلا للأشتراك فى ادارة الشؤون العامة التى تمس حياة الدولة .

ومن المتفق عليه أيضا كما رأينا حرمان المحجور عليهم لأنه قد تبين سفهم أو ضعف عقولهم عن ادارة أموالهم ، والمحكوم عليهم بأحكام مزرية بشرفهم أو بمحسن سمعتهم فهم غير أهل لهذا الحق ، وكذا رجال الشرطة والجندية ما داموا فى مناصبهم . وقد روعيت فى ذلك المصلحة العامة حتى لا يتسلط رجال الجيش والبوليس على الانتخابات وهم حفظة الأمن والنظام ، وحتى لا يتدخلوا فى السياسة الحزبية .

وأما وجه حرمان النساء فقد أصبح ضعيفا فى الزمن الحاضر الذى أخذ فيه النساء يزاحمن الرجال فى جميع مرافق الحياة ولم يؤخذ عليهن قفس أو قصور عن ادراك ما أدركه الرجال وانما يرجع حرمانهن إلى أسباب تاريخية لم يبق لاكثرها أثر ولا يمد أن يزول هذا الحرمان فى زمن قريب كما قلنا . فقد كانت انجلترا من أشد الدول معارضة فى منح حق الانتخاب للنساء ثم انتهى الأمر بأن منحت قانون اصلاح الانتخاب الصادر فى سنة ١٩١٨ حق الانتخاب والنيابة وقد نالت النساء فى كثير من دول أمريكا حق الانتخاب للمجالس البلدية وحق الجلوس فى المجالس البلدية . ومنحت إيطاليا هذا الحق للأرامل ذوات الأملاك ، والنساء حق الانتخاب التام فى استراليا وزيلاندة الجديدة ومنحت ألمانيا فى دستور سنة ١٩١٩ حق الانتخاب لرجال والنساء على السواء وقد أشرنا إلى ذلك كله فيما تقدم .

وقد يتساءل البعض عما إذا كان من الواجب إلزام كل من له حق الانتخاب باستعماله أى باعطاء صوته فى الانتخاب . والقائلون بالإلزام يرون ان الانتخاب وظيفة عامة وكل ذى وظيفة ملزم بالقيام بها ورأينا ان بعض الدول فرضت جزاءا خاصا على من يمتنع عن التصويت كلبجيك لأن التواكل أو التكاسل فى القيام بسمية الانتخاب يصعب المصلحة ويجعل تمثيل الأحزاب غير مطابق للواقع . غير أن البعض يرى ان ضرر الإلزام أكبر من ضرر الامتناع لأن المكروه قد يسيء بالتصويت

أكثر مما يحسن - والأولى في نظرم أن يترك الالتزام بالتصويت إلى قوة الرأي العام .
وقد جرى قانون الانتخاب المصري على قاعدة جعل حق الانتخاب عاماً فلم يقيد بالشروط المالية التي قيدته بها بعض الدول الأخرى كأنجلترا بل جعله حقاً لكل مصري مستكمل الأهلية غير أن هذا الحق لا يمكن أن يكون في متناول جميع الأفراد لأنه حق سياسي والحقوق السياسية لا تمنح إلا للقادرين على ادائها . وقد سوى قانون الانتخاب المصري بين أصحاب هذا الحق فلم يميز أصحاب العلم أو الثروة على غيرهم بل أعطى كل فرد صوتاً واحداً على السواء .

الناخبون

تنحصر شروط الأهلية لتمتع بحق الانتخاب فيما يأتي : (مادة ١ من قانون الانتخاب)

(١) لكل مصري من المذكور حق الانتخاب : وهذا القيد أريد به حرمان الأجانب من الاشتراك في الانتخاب لأن من المعلوم الحقوق السياسية حقوق وطنية محلية تعطى ذويها نصيباً من إدارة الشؤون العامة ولا معنى لاشتراك الأجانب في ذلك (١)

(٢) يجب أن يكون بالغاً من العمر إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس النواب وخمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

وقد أريد بذلك جعل الصلاحية للانتخاب أعلى من سن الرشد الذي كان ١٨ سنة فيما مضى وذلك لصغر السن المحددة لبلوغ الرشد حينذاك من جهة ولكي يسبق لانتخاب التمرن على إدارة شؤنه الخاصة قبل الاشتراك في الشؤون العامة من جهة أخرى .

(٣) ألا يكون في حال من الأحوال المانعة من حق الانتخاب المينة بالمواد الرابعة والخامسة والسادسة من قانون الانتخاب . والأشخاص المحرومون بمقتضى هاتين المادتين فريقان : فريق حرم حق الانتخاب مؤبداً وآخر قرر القانون إيقاف

(١) انظر المرسوم قانون رقم ١٩ سنة ١٩٢٩ عن الجنسية المصرية ، والتعديل الذي أدخل عليه في ١٨ يونيو سنة ١٩٣١ .

استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له وذلك حتى تزول أسباب عدم الأهلية ، كما في المحجور عليهم ، أو حتى تمضي مدة معينة يرى القانون أنها كافية للردع .
وقد قضت المادة السادسة من قانون الانتخاب بإيقاف حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستبعاد أو في إجازة حرة ما داموا تحت السلاح . وكذلك يجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو في أية هيئة ذات نظام عسكري وهذا بخلاف القانون الفرنسي الذي لم يحرم حق الانتخاب إلا على رجال البحرية والحربية دون رجال البوليس .

على أن هذا القيد عبارة عن حرمان من استعمال الحق لا من الحق نفسه وهذا القيد مطلق على البقاء في الخدمة (تحت السلاح) فإذا زال المانع ارتفع الحرمان وحق لهم التمتع بالانتخاب طبقاً لقواعد العامة - وكذلك الحكم فيمن قرر القانون إيقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم .

(٤) أن يكون اسمه مقيداً في جدول الانتخاب (مواد ٧ و ١٨ انتخاب)

محل الانتخاب :

يعطى الناخب رأيه بنفسه في دائرة الانتخاب التي بها موطنه وقد عرف القانون موطن الانتخاب بأنه الجهة التي يقيم فيها الشخص دائماً *à titre permanent* أو التي له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته (مادة ٢) . وعلى ذلك يمكن أن يكون لشخص موطنان موطن إقامة وهو محل سكته وموطن عمل وهو الذي يباشر فيه أشغاله . على أنه لا يجوز أن يكون الشخص أكثر من موطن سياسي واحد يباشر فيه حقوقه الانتخابية وقد لاحظ القانون ذلك فحضى بأن لا يجوز للناخب أن يعطي رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد (مادة ٣) . ولهذا أوجب على الناخب أن يبين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه فإذا غير موطنه وجب عليه أن يكتب بذلك إلى مدير أو محافظ الجهة التي يريد نقل موطنه إليها وذلك لأجراء التعديل في الجدول المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة . فإذا لم يعلن تغيير

الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مفيداً بها أولاً (مادة ٢) .

جداول الانتخاب

الغرض من تحرير جداول الانتخاب أن تثبت فيها أسماء الأشخاص الذين توفرت فيهم شروط الانتخاب طبقاً للأحكام السابقة حتى لا يكون ذلك موضع مناقشة يوم الانتخاب . فله فوجود اسم شخص في دفتر الانتخاب دليل على أهليةه للانتخاب ما لم يظن في ذلك بالطرق التي سيأتى الكلام عنها ، وعدم وجوده دليل اعتبارى على عدم الأهلية وهو قابل للطعن أيضاً في المواعيد التي بينها القانون . فإذا مضت تلك المواعيد ولم يحصل طعن كان ذلك دليلاً على صحة الجداول ولهذا نص القانون على أنه لا يجوز لأحد الاشتراك في الانتخاب ما لم يكن اسمه مفيداً في جدول الانتخاب (مادة ١٨) ولو كان أهلاً له في الواقع .

ولهذا كان من الواجب أن تكون جداول الانتخاب مطابقة للواقع بقدر الاستطاعة ويشتمل كل جدول على جميع أسماء الناخبين الذين توافرت فيهم في أول ديسمبر من كل عام الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكناه (مادة ٨) . وقد جعل لكل مدينة وكل قرية جدول انتخاب دائم ونيط تحريره في كل جهة بلجنة تؤلف بحسب اليان الوارد بالمادة السابعة من القانون . أما في القاهرة والاسكندرية وبور سعيد فلكل قسم جدول خاص - ويحرر كل جدول من نسختين وترسل إحداها إلى المدير أو المحافظ ليحفظها عنده وتبقى الأخرى عند رئيس اللجنة (مادة ١١) . ولما كان عدد الناخبين عرضة للزيادة والنقص أوجب القانون على اللجان المكلفة بتحرير الجداول مراجعتها في شهر ديسمبر من كل سنة لأضافة أسماء المصريين الذين أصبحوا حائرين للصفات المطلوبة قانوناً وحذف أسماء المتوفين ومن فقدوا الصفات المطلوبة الخ (مادة ١٧) . وأوجب أيضاً عرض هذه الجداول بكل مدينة وكل قرية وكل قسم بالأماكن التي يمينها المدير أو المحافظ في كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر منه (مادة ١٠) كي يطلع عليها الجمهور

ويراقب محتتها. فإذا رأى مصرى ممن توفرت فيهم الشروط أن اسمه لم يفيد خير حق طلب قيده. كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب قيد اسم أى شخص أهل بفير حق أو رفع اسم من أدرج كذلك وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيده ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة وتقدم في المديرية للمدير وفي المحافظات للمحافظ (مادة ١٢). وتحكم في الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ بصفة رئيس ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العموم، ويكون الحكم فيها من ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة وبغير رسوم (مادة ١٣). فإذا كان الطلب منياً على حذف اسم شخص مقيد بزعم أنه غير أهل للانتخاب وجب اعلانه بذلك كي يبدى ملاحظاته كتابة إلى اللجنة. وتعرض قرارات اللجنة من ١٥ الى ٣١ مارس في مقر المديرية أو المحافظة. وإذا لم يصدر قرار اللجنة في طلب من الطلبات في الميعاد المحدد اعتبر ذلك رفضاً (مادة ١٣). ويجوز لقوى الشأن (مقدم الطلب أو ناخب مدرج اسمه بجدول الدائرة) استئناف هذه القرارات أمام المحكمة الابتدائية المتوطنين في دائرتها وذلك من أول إبريل الى العاشر منه. ويسرى معمول القرارات الصادرة من اللجان حتى يصدر حكم المحكمة ويجوز الحكم بفرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه (مادة ١٤).

ومضى صدر قرار اللجنة أو حكم المحكمة يصحح المدير أو المحافظ النسخة المحفوظة عنده بما يطابق القرار أو الحكم ويرسل إلى رؤساء لجان تحرير الجداول ليصححوا النسخ المحفوظة عندهم أيضاً بما يطابق ذلك (مادة ١٥ و ١١).

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

القاعدة العامة ان الشروط التي نشترط في النائب تكون هي عين الشروط الواجب توفرها في الناخب على وجه العموم مع زيادة السن ونحو ذلك وعلى كل حال يجب ألا تختلف عنها اختلافاً كبيراً يكون من شأنه تضيق الدائرة على

المرشحين فلا يكون المجلس ممثلاً لجميع العناصر تمثيلاً صحيحاً بل يكتفى من الشروط بما لا يهول دون اشتراك جميع الطبقات في عضوية المجالس النيابية وقد نصت المادة ٢٣ انتخاب على أنه يشترط في عضو مجلس النواب :

أولاً - أن تكون منه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل

ثانياً - أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسناً للقراءة والكتابة

ثالثاً - ألا يكون من الامراء أو النبلاء أو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في الأجازة الحرة

رابعاً - أن يرشح نفسه وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنبها مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالهاترة الانتخابية اذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحضر في الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل .

وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالي مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحة أقسام الحدود - ثم أن امراء الأسرة المالكة ونبلاءها لا ينتخبون نواباً وإنما يحوز تعيينهم أعضاء لمجلس الشيوخ .

ولما كان من الواجب أن يكون الاعضاء أحراراً غير متأثرين بسلطة الحكومة نص قانون الانتخاب (مادة ٦٠) على عدم جواز الجمع بين تولى الوظائف العامة وعضوية أى المجلسين ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات . فإذا أصاب الانتخاب موظفاً أو مستخدماً اعتبر متخلياً عن وظيفته إذا لم يصرح في الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته بأنه غير قابل تلك العضوية ، فإذا قبلها أعطى حقه في الماش أو المكافأة على حسب الأحوال (مادة ٦١) وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات

يعتبر أنه تنازل عن عضويته بالبرلمان بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو تجديد انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه خلو المحل الذي كان يشغله .

وقد اشترط القانون ايداع مبلغ ليكون الترشيح جدياً وحتى لا يرشح للانتخاب من لا يرجى انتخابه فتوزع الأصوات بلا فائدة لا سيما وأن الجائز انتخابهم بعد إلغاء النصاب المالي أصبح عددهم كبيراً جداً - كذلك اشترط القانون ألا يكون العضو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في الإجازة الحرة (مادة ٢٣) ، مع أن هؤلاء لم يحق الانتخاب (مادة ٦) ، نظراً لكونهم أمانت السلاح أو دائماً تحت الطلب وهذا لا يتفق مع وظيفة النيابة .

وقد نصت المادة ٢٥ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب فإذا ظهر أن أحداً رشح نفسه في أكثر من دائرتين خُبر في أيهما يريد بقاء ترشيحه فإن لم يبد رأيه في الخمسة الأيام التالية لمرض الكشف اعتبر مرشحاً في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولاً (مادة ٢٩) ، فإذا انتخب عضو أحد المجالسين في دائرتين وحسب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر في المجلس أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها، فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التي يكون عليها انتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ انتخاب) . ونصت المادة ٢٦ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العد والمشاخ ، ثم إن اختصاص الموظف يشمل حدود المصلحة التي هو تابع لها فالقاضي بمحكمة طعناً مثلاً لا يرشح نفسه في مديرية القرية والمنوفية ، والمأمور ومهندس الري وكل موظف في مديرية أو محافظة ليس له حق الترشيح فيها وإن كان مركز المهندس في تفتيش الري حرم حق الترشيح في دائرة اختصاص التفتيش كله . أما الوزير والنائب العمومي أو منشار النقض أو الموظف بوزارة مثلاً فيجوز انتخابه في جميع بلاد القطر . ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بإيصال ايداع المبلغ المنصوص عليه في المادة ٢٣ وذلك في مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما في المادة ٢٤ وإلا كان

الترشيح باطلا . وتفيد الترشيحات بحسب نواحيج ورودها بدقتر خاص وتسل عنها
ايسالات (مادة ٢٧) .

ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ في مقر
دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية في الثلاثة الأيام التالية لانتهااء المدة الميينة في
المادة (٢٨) - ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهل
ادراج اسمه في الكشف أن يطلب ادراجہ من المدير أو المحافظ في الحسة الايام
المذكورة (مادة ٢٨) وذلك كله لكي يعسل الاشخاص الذين توفرت فيهم شروط
النياة في كل حة فيسهل على الناخبين اختيار من يرونه أصلح من بينهم .

فاذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا
أعلن وزير الداخلية أنخاب المرشح عند اقضاء المياد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى
اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه . وتصبح كشوف المرشحين حجة على الجميع فلا يجوز
بعد استيفائها انتخاب عضو من غير الذين وردت أسماؤهم بالكشف . وكل صوت
يعطى لشخص غير مقيد يعتبر باطلا لأن عدم ذكر اسمه في الكشف دليل على عدم
توفر صفات النياة فيه ولو كان الواقع يخالفه ذلك كما أن ورود اسم شخص في
الكشف دليل على أهليته لنياة ولو لم يكن كذلك في الواقع . (تراجع المواد ٣٠
و ٤٣ انتخاب) .

على أن ورود اسم شخص بكشف المرشحين لا يكون ملزما له بقبول النياة
قد نصت المادة ٣١ على أن لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح باعلان عن يد
محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل مياد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام
فيدون ذلك أمام اسمه في كشف المرشحين - كما أن الاستقالة من عضوية أحد
المجلسين تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣) .
والفرض من جعل التنازل باعلان عن يد محضر (لا شفيا ولا بخطاب) أن لا
يكون التنازل محل نزاع ولا يستعمل نكاية بالمرشح من منافسيه في الانتخاب أو من
غيرهم . ولوحظ أن يكون التنازل قبل مياد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام

تتمكن المديرية أو المحافظة من أن تدون هذا التنازل امام اسم للتنازل في كشف المرشحين ليظهر الكشف في قاعة الانتخاب صحيحاً وقت الانتخاب .

عملية الانتخاب : - لما كان من المستحيل اجتماع الناخبين كلهم في مكان واحد لانتخاب أعضاء المجلس النيابي جرى العمل على تقسيم البلاد إلى دوائر انتخاب متعددة بحسب عدد سكانها فقوم كل دائرة منها بعملية الانتخاب بين ناخبها ومتى تمت عملية الانتخاب اعتبر النواب الذين انتخبهم هذه الدوائر المتعددة نواباً عن مجموع الأمة (٩١ دستور مصرى) بنقض النظر عن الدوائر التى انتخبوا منها إذ لا غرض من التقسيم سوى تسهيل عملية الانتخاب .

ولتقسيم هذه الدوائر طريقتان كما هو معلوم : الأولى وهى المنبذة فى انكلترا وفرنسا ومصر أن تقسم المملكة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل دائرة منها نائباً واحداً وتعرف بطريقة الانتخاب الفردى *Scrutin uninominal* والطريقة الثانية وهى المنبذة فى بلجيكا مثلاً وهى المروقة بنظام تعدد المنتخبين (بالفتح) أو الانتخاب بالقائمة *Scrutin de liste* وطريقتهما أن تقسم المملكة الى دوائر كبيرة ينتخب كل منها عدداً من النواب ويكون لكل ناخب فى الدائرة عدد من الأصوات بقدر عدد النواب المطلوب انتخابهم .

ففى مصر يجرى انتخاب أعضاء البرلمان على طريقة الانتخاب الفردى أذ ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب فتنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ٦٠٠٠٠ أو أكثر عضواً عن كل ستين ألفاً الخ (مادة ٢٠) وتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا ينقص عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخاب مستقلة ١٠٠٠ الخ ويجوز تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية (تشترك كلها فى انتخاب عضو واحد) بقرار يصدر من وزير الداخلية تسهيلاً لعملية الانتخاب (٢١ و ٥٣) - والانتخاب إما أن يكون علاناً أو تكليفاً فالأول يقع لانتخاب

أعضاء بدل الذين انتهت مدة عضويتهم والثاني يقع كلاً خلا محل أحد الأعضاء بوقاة أو استقالة أو عزل أو سقوط . فالعلم يحدد ميعاد الشروع فيه بمرسوم والتكليف يحدد ميعاده بقرار من وزير الداخلية (٢٤ انتخاب) .

وفي كلتا الحالتين (الانتخاب العام أو التكليف) يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بحقيق صور منه في كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفي الأماكن التي يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب في ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب في الدائرة (٣٢ انتخاب) .

وتؤلف لجنة تناط بها إدارة الانتخاب في كل دائرة عامة أو فرعية من قاض أو عضوية أو أحمد موظفي الحكومة يعينه وزير الداخلية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناهجين من الدائرة عاملين بالقراءة والكتابة ليسوا مرشحين يختارهم رئيس اللجنة بالاتفاق مع مندوب الداخلية قبل يوم الانتخاب . وهذه اللجنة الموقفة هي التي تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية وذلك بالصفة الموضحة في المادة ٣٥ وتعين اللجنة ، موقفة كانت أو نهائية ، من بينها كاتب سري يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة ويجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل ويعتبر كاتب السر أحد الثلاثة (مادة ٣٥) .

وعلى رئيس اللجنة اتخاذ الوسائل اللازمة لحرية إعطاء الآراء وضبط عملية الانتخاب وحفظ النظام أثناء العمل بين الناخبين وله أن يستعين على ذلك عند الضرورة بطلب القوة العسكرية من المدير أو المحافظ . ولهذين في جميع الأحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتدخل عند الحاجة ولكن لأقرار النظام العام فقط (مادة ٣٦ انتخاب)^(١) وتندوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً إلى الساعة الخامسة مساءً ويكون الانتخاب بالاقتراع السري ومع ذلك فإذا وجد في جمعية الانتخاب إلى الساعة الخامسة مساءً ناهجون لم يبدوا رأيهم فحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب إلى ما بعد إبداء آرائهم (مادة ٣٩ انتخاب) .

(١) على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

وأول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب (مادة ٤٠) ثم يؤخذ رأى سائر الناخبين الحاضرين . وعلى كل ناخب منهم أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بمجدول الانتخاب ، ومن أضع شهادته قبلت اللجنة رأيه مدتحققها من شخصه (مادة ٤١) . ويعطى لكل ناخب ورقة انتخاب يصكتب عليها اسم مرشحه والذين يجهلون الكتابة يبدون آراءهم شفاهاً بحيث يسمح أعضاء اللجنة وحدهم وفي هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى الناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس . ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون اليه بأرائهم على مسع من الرئيس فيثبتها المصروف ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور (مادة ٤٢) ويجب على كل ناخب أن يعطى رأيه صريحاً غير مطلق على شرط وإلا كان باطلاً وكذلك يتبر باطلا كل رأى أعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجاً في كشف الجائز انتخابهم الخ (مادة ٤٣) .

وللجنة حق الفصل في جميع المسائل المتعلقة بصليبة الانتخاب وفي صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه (وذلك مع عدم الاخلال بالاحكام الواردة في الباب الرابع من قانون الانتخاب الخاص بالفصل في صحة نيابة أعضاء المجلسين) - وتكون مداولة اللجنة سرية وتصدر القرارات منها بالأغلبية فاذا تساوت الآراء رجع رأى الفريق الذى مع الرئيس وتدون القرارات وأسبابها في المحضر وتتل القرارات علناً من الرئيس (مادة ٤٥) .

ويجب أن يكون المحضر شاملاً لجميع الوقائع المتعلقة بالانتخاب والطلبات المقدمة للجنة والقرارات الصادرة منها وبالجملة لجميع الاجراءات التى حدثت أثناء عملية الانتخاب . ومع ذلك فان قص المحضر لا يترتب عليه الناء الاجراءات (مادة ٤٦) . ومتى ساءت ساعة الافقال أعلن الرئيس اختتام عملية الانتخاب إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٩) ، ثم يؤخذ في فرز الآراء ويجب الحتم على صناديق أوراق الانتخاب بالدفاتر الفرعية لفرزها معاً في الثلاثة الايام التالية ليوم الانتخاب على الاكثر بواسطة لجنة الفرز التى تكون من رئيس لجنة الانتخاب في مركز الدائرة الأصلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها (مادة ٤٤) .

ويكون الفوز في الانتخاب لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب في ظرف خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات أي الذين كانا أقرب من غيرهما في عملية الانتخاب الأولى الى الأغلبية المطلقة، وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت . فإذا تساوت الأصوات بين اثنين فأكثر من المرشحين اقترعت اللجنة بينهم ويكون الفوز لمن تصيه القرعة (مادة ٤٧). ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته الى وزير الداخلية في خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وهذا يرسل الى العضو المنتخب شهادة بانتخابه (مادة ٤٨ و ٤٩) .

ثم ان مدة عضوية النائب خمس سنوات (٨٦ د) وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً ويجوز إعادة انتخابهم (٨٧ د) .

ملحوظة :

تقدم القول أن الأغلبية المطلقة للأصوات هي ما اجتمع فيها أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التي أعطيت أما الأغلبية النسبية فهي ما اجتمع فيها للمرشح أصوات أكثر من سواء غير منظور في ذلك الى نسبة هذه الأصوات الى مجموع الناخبين . والحصول على الأغلبية النسبية أسهل من الحصول على الأغلبية المطلقة لأنه لا بد في كل انتخاب أن يحصل أحد الافراد على أصوات أكثر من سواء. أما المطلقة فيصعب تحقيقها عند تعدد الأحزاب ولهذا اضطرت كثير من الدول التي أخذت بالأغلبية المطلقة الى النص على إعادة الانتخاب عند عدم تحقق الأغلبية المطلقة في أول مرة. وقد نكتفي في المرة الثانية بالأغلبية النسبية تقادياً من تكرار العمل . ولا بد على كل حال من أن تترك عملية الانتخاب فريقاً من الأمة غير ممثل في البرلمان وهذا الفريق هو الذي أعطى أصواته لأشخاص لم يكن من نصيبهم الفوز في الانتخاب ويعبر عادة عن هذا الفريق بالأقلية ولهذا اقترح الكتاب الطرق المختلفة المعروفة لتمثيل الأقليات «السياسية»

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم و ينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام (مادة ٧٩ دستور) ويشترط في عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب. ويشترط أيضاً في العضو المنتخب أن يكون اسمه مدرجا بمجدول من جداول الانتخاب وأن يكون محسباً لقراءة والكتابة وأن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيه مصرياً بمخصص للأعمال الخيرية المحلية اذا عدل عن الترشيح أو اذا لم يحضر عشر الاصوات على الأقل (٥٥ انتخاب).

أما عملية الانتخاب فقد نصت المادة ٥٦ على اتباع الاحراءات السابق شرحها بشأن أعضاء مجلس النواب. ثم ان قانون الانتخاب اختلف في تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فيما للنسبة في مجلس النواب واحد لكل ستين الفأ جعلت هذه النسبة لمجلس الشيوخ واحداً من كل مائة وغاين الفأ (مادة ٥٢ انتخاب).

ثم ان رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز إعادة انتخابهم.

واذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ (مادة ٧٩ و ٨٠ د).

ملاحظات عن مدة وتجديد المجلسين

مجلس النواب

مدة عضوية النائب بمجلس النواب خمس سنوات (٨٦ د) ويتجدد دهمه واحدة حيث نصت المادة ١١٤ دستور على أنه تجري الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال السنين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء

الانتخابات في المياد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد الى حين الانتخابات المذكورة

مجلس الشيوخ

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين (٧٩ د) ويجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أ كان التجديد بطريق الانتخاب أم بطريق التعيين كل خمس سنوات في خلال السنين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يقبس التجديد في المياد المذكور أمتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم الى حين انتخاب أو تعيين الاعضاء الجدد (١١٥ د) - ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه ٧٩ د .

ملحوظة : نصت المادة ٨١ من قانون الانتخاب (الصادر كما هو معلوم بالمرسوم بقانون رقم ١٤٨ سنة ١٩٣٥ على أنه يجوز بالنسبة للانتخابات الأولى التي تحصل تطبيقاً لهذا القانون تعديل مواعيد اعداد الجداول والترشيح بقرار من وزير الداخلية^(١) كما أن المادة ٨٣ منحت وزير الداخلية حق اصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون الانتخاب.

أحكام عامة للمجلسين

يختص كل من المجلسين بالفصل في صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات ويجوز أن يهد بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى (٩٥ د و ٥٧ انتخاب) .

وكل عضو في أحد المجلسين انتخب عضواً في المجلس الآخر يجب عليه أن يصرح في الثانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة انتخابه في أي المجلسين يريد الجلوس . فاذا لم يفعل اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ . وعلى رئيس المجلس الذي وقع الاختيار عليه أن ينظر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل (٥٩ انتخاب) .

سقوط العضوية :

إذا وجد أحد أعضاء البرلمان في حالة من أحوال عدم الاهلية المصوص عليها

(١) وقد تمت الانتخابات المذكورة في أبريل - مايو سنة ١٩٣٦ .

في المادتين ٤ و ٥ من قانون الانتخاب أو قد الصفات المشترطة في المصو، تسقط عضويته بقرار من المجلس (٦٢ انتخاب)، ومعنى ذلك أن الأغلبية المطلقة كافية في هذه الحالة طبقاً لنص المادة ١٠٠ من الدستور، ولا غرابة إذا كانت تلك الأغلبية المادية كافية لسقوط العضوية لأن عدم الأهلية وقد الصفات المشترطة في المصو مسائل واضحة لا تحتاج عادة إلى منازعات شديدة بين الأحزاب .

وقد نصت المادة ٩٥ دستور على أن كل مجلس يختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات والمفهوم أن الفصل هنا يحتاج إلى تلك الأغلبية الخاصة لتلقه بإجراءات الانتخاب أو بأسباب أخرى، بخلاف عدم الأهلية وقد الصفات، فيختص من تأثر المجلس المنازعات الحزبية.

على أن هناك نصاً آخر (١٢٢ د) يتطلب أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك في حالة ما إذا فصل في صحة نيابة أحد أعضاء المجلس فاعلم أن المصو على مركزه وترتب على الفصل في صحة نيابته أن ضحي وظيفته إن كان موظفاً أو أهمل مكتبه إن كان محامياً مثلاً (٥٩ و ٦٠ و ٦١ انتخاب) فلا يصح بعد هذه التضحية فصل أحد الأعضاء إلا بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط الميئنة بالدستور المصري وقانون الانتخاب .

أما الاستقالة من عضوية أحد المجلسين فتقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣) .

وعند خلو محل في أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدلاً من خلا محله (٦٤ انتخاب) .

هذا وقد نصت المادة (٨٤ انتخاب) على الماء كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم السابقة لصدوره .

ملخص عملية الانتخاب (يراجع مع المواد)

سنلخص هنا ، لتسهيل ، في بضعة فقرات ما سبق لنا قوله في الصفحات السابقة
بصدد قانون الانتخاب .

الناخبون :

يشترط في الناخب أن يكون مصرياً بالغاً من السن إحدى وعشرين سنة ميلادية
كاملة لاتنساب النواب وخمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة لاتنساب الشيوخ وأن
يكون اسمه مقيداً في جدول دائرة الانتخاب الكائن بها موطنه والا يكون في حال
من الأحوال المانعة من إلتحاق بحق الانتخاب والمبينة في المواد الرابعة والخامسة
والسادسة من قانون الانتخاب .

تعرض جداول الانتخاب للجمهور من أول يناير إلى ١٥ يناير من كل سنة
(مواد ٧ و ١٠)

ولكل مصري أهمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بخير حق أن يطلب
إدراجه كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب
إدراج اسم من أهمل بخير حق أو حذف اسم من إدراج كذلك . وتقدم هذه
الطلبات لغاية يوم ٣١ يناير من كل سنة للمدير أو المحافظ ، وتحكم فيها لجنة مؤلفة
من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يمينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة
يمينه النائب العمومي ، ويحكم فيها من ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة - ولكل
ذى شأن أن يستأنف قرارات اللجنة إلى المحكمة الابتدائية في ظرف عشرة أيام من
أول إلى عشرة ابريل . وقرار المحكمة نهائى (١٣ و ١٤) .

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

يشترط في عضو مجلس النواب أن تكون سنة ثلاثين سنة ميلادية كاملة على
الأقل وأن يكون اسمه مدرجاً بجدول من جداول الانتخاب وأن يحسن القراءة
والكتابة والا يكون من الأمراء أو النبلاء أو الضباط المستودعين ولا من الجنود

الذين في الأجازة الحرة - وكذلك يشترط أن يرشح نفسه بإيداع مبلغ مائة وخمسين جنيهاً لا ترد إلا إذا حصل على عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل.

ويحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكليف بقرار من وزير الداخلية ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة في ظرف عشرة أيام من يوم نشر ذلك المرسوم أو القرار (٢٤ و ٢٧) وإلا كان باطلاً وتفيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية طبقاً لنص المادة ٢٨ .

فإذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولي إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه (٣٠) ولكل مرشح أن ينازل عن الترشيح بإعلان عن يد محضر إلى المديرية أو المحافظة (٣١) .

ثم إن إدارة الانتخاب في كل دائرة تناط بلجنة مكونة من قاض أو عضو نيابة أو موظف حكومة بمهنة وزير الداخلية لرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين عاقلين بالقراءة والكتابة من الدائرة ليسوا من المرشحين (٣٤) ويكون الانتخاب بالاقتراع السري (٣٩) وتحرر اللجنة محصراً بإجراءات الانتخاب (٤٦) ويكون الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب في ظرف خمسة أيام بين المرشحين الذين تالا العدد الأكثر من الأصوات . وفوز حيثئذ من يحصل على أغلبية نسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت فإذا تساوت الأصوات يكون الفوز لمن تصيبه القرعة (٤٧) - ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته إلى وزير الداخلية في خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة .

مدة عضوية النائب في مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور) ويتجدد

دفعة واحدة - ويتنخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً في أول كل دور انعقاد عادي - ويجوز إعادة انتخابهم (٨٧ د) .

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم ويتنخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام (٧٤ د) وبشروط في عضو مجلس الشيوخ أن تكون سبه ٤٠ سنة على الأقل محسباً للقراءة والكتابة وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب وأن يكون اسمه مدرجاً بمجدول من جداول الانتخاب وأن يرشح نفسه بدفع أمانة المائة وخمسين جنبها لا ترد إليه إذا عدل عن الترشيح أو لم يحصل على عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل - ثم أن اجراءات الانتخاب كما في مجلس النواب (٥٦) .

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد نصفه كل خمس سنوات (٧٩ د) .

وسواء أكان الانتخاب لمجلس النواب أم الشيوخ فتعتبر دائرة انتخابية كل منطقة لها حق انتخاب نائب واحد ، إذ جرت مصر على طريقة الانتخاب الفردي . ويؤلف مجلس النواب من عدد من النواب بنسبة واحد الى كل ستين ألفاً من الأهالي ، ومجلس الشيوخ بنسبة واحد الى كل مائة وثمانين ألفاً تقريباً . ويختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات (٩٥ د) .

ملحوظة : تراجع المواد ٥٨ و ٥٩ انتخاب لمعرفة ما يتبع في حالة انتخاب عضو أحد المجلسين في دائرتين وفي حالة انتخاب شخص واحد عضواً في المجلسين .

الفصل الثانى

بعض قرارات لجان الانتخاب^(١)

موطن الانتخاب . تعريفه . تعريف المصالح (مادة ٢)
موطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . والمصالح التى يصح اتخاذ مركزها موطن انتخاب يجب أن تكون بكيفية ظاهرة ومعلومة لكافة بحيث يمكن تمييزها وتحديدتها لا أن تكون حاصلة بطريق غير جلى للجمهور - قرار لجنة القرية صادر فى ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الانتخاب . تعريفه (مادة ٢)

عرفت المادة ٢ من قانون الانتخاب موطن الانتخاب لكل شخص بأنه هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . فبال شركة ترامواى مصر التابعون لثلاث جهات مختلفة : العباسية وشبرا والجيزة ليس لهم أن يستعملوا حقوقهم الانتخابية فى مابدين بناء على أن مركز الشركة المستخدمين هم فيها تابع لمابدين . لأنه ليس لهم علاقة بالرئيس العام أكثر من علاقة المركز الرئيسى العام لكل مصلحة عمومية فى القطر المصرى بالفروع التابعة له فى أنحاء القطر قرار - لجنة مصر فى ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الانتخاب . جمعية خيرية . أعضاء شرف . أعضاء منسبون (مادة ٢)

أعضاء الشرف الذين ينتمون لجمعية خيرية ليس لهم الا علاقة اسمية فقط بالجمعية

(١) أخذت بعض هذه القرارات من : مرجع القضاء . ومجلة المحاماة عدد يولية ووفبر وديسمبر ١٩٢٣ أى قبل صدور القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ بصفة شهر - هذا وأنا نلت النظر الى أهمية الايام بخصوص مواد قانون الانتخاب .

لا يترتب عليها أى نتيجة سياسية ومن ثم لا يجوز لهم اتخاذ مركز الجمعية مركز أعمال ومصالح لهم وبالتالي موطن انتخاب لهم . وشمل الأعضاء المنتسبون الى الجمعية فانه ولو أن لهم مصالح فى مركز الجمعية الا أن شرائط العضوية غير متوفرة فيهم - قرار لجنة مصر فى ١٦ يونيه سنة ١٩٢٣ .

انتخاب . افلاس . كونكرداتو (صلح مع المائتين) مادة ٤ و ٥
قضت المادة ٥ من قانون الانتخاب بأيقاف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة الى طائفة من الاشخاص منهم الذين اشهر افلاسهم وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ اشهار افلاسهم . وعمل الكونكرداتو مع المائتين لا يزيل حالة الافلاس بل يبقى ما بقى الكونكرداتو (صلح) - قرار لجنة الشرقية فى ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ تأيد من محكمة الزقازيق الابتدائية فى ١٨ يولييه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . رشوة (مادة ٤)
ان الرشوة المنوه عنها فى المادة ٤ من قانون الانتخاب التى تحرم حق الانتخاب أبداً هى الرشوة المنصوص عليها فى قانون العقوبات لا الرشوة الانتخابية التى تحرم حق الانتخاب لمدة مؤقتة طبقاً للمادة الخامسة - قرار لجنة اليوم فى ٦ يونيه سنة ١٩٢٣

حق الانتخاب . اختلاس أشياء محجوزة (مادة ٤)
نصت المادة ٤ من قانون الانتخاب على أن المحكوم عليهم فى خيانة الأمانة يحرمون حق الانتخاب أبداً^(١) وهذه حرمة يعاقب عليها قانون العقوبات فى المادة ٢٩٦ فمن حكم عليه بعقوبة اختلاس أشياء محجوز عليها قضائياً أو ادارياً نسلمت اليه بصته حارساً عليها لا يحرم حق الانتخاب لأن اختلاس الحارس المعين على أشياء محجوز عليها يعاقب عليه بالمادة ٢٩٧ عقوبات . وقد اعتبرها الشارع جريمة قائمة بنفسها تبين جريمة الاختلاس والتبديد المنصوص عليها فى المادة ٢٩٦ من قانون العقوبات - قرار لجنة حرجا فى ٥ يونيه سنة ١٩٢٣

(١) بحسب قانون الانتخاب الحالى هذا الحرمان لمدة خمس عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائي .

ملحوظة : لوحظ على هذا المبدأ أن المشرع اعتبر اختلاس الأشياء المحبوزة عليها في حكم حيازة الامانة في المادة ٢٩٧ وفي حكم السرقة في المادة ٢٨٠ ع حسب الأحوال فهل نخرج الحالتان من أسباب الحرمان ؟

قيد الاسم . مرور خمس سنوات على حكم في اختلاس . إيقاف التنفيذ
حكم على شخص بالحبس مع إيقاف التنفيذ ثم مضت خمس سنوات دون أن يرتكب جريمة أو يحكم عليه في جنابة أو جنحة أخرى فيحسب نص المادة ٥٣ من قانون العقوبات يعتبر الحكم المذكور كأن لم يكن . بناء عليه يصح لشخص المحكوم عليه في جريمة اختلاس هذا شأنها وهذا حكمها أن يطلب قيد اسمه في جدول الانتخاب - قرار لجنة حرجا في ٥ يوبه ١٩٢٣ .

ملحوظة : لوحظ على المبدأ أن إيقاف التنفيذ لا يدل على عدم الاجرام، ومضي خمس سنوات لا يزيل وصمة الاجرام وانما يزيل أثر الحكم من وجهة التنفيذ .

حق الانتخاب . التخلص من الخدمة العسكرية . تستر على نفر
نصت المادة ٤ من قانون الانتخاب على حرمان المحكوم عليهم في جريمة ارتكبت التخلص من الخدمة العسكرية حق الانتخاب أبداً^(١) . فمن حكم عليه بالحبس نظير تستره على نفر قرعة لا يدخل في عداد المحرومين حق الانتخاب لأن التستر على نفر القرعة ليس معناه التخلص من الخدمة العسكرية بل تخليص نفر من هذه الخدمة وفرفق بين الحالتين - قرار لجنة حرجا في ٥ يوبه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . الهارب قبل الكشف عليه فتجنب .

خدمة عسكرية . تحت السلاح . مادة ٦

نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب على أن حق الانتخاب لضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الأستبداع أو في اجارة حرة يكون موقوفاً ما داموا تحت السلاح . فالشخص الذي تمكن من الهرب قبل ارساله الى ديوان الحرية للكشف عليه ولم يصادق على تجنبه لا يعتبر قانوناً أن
(١) هذا الحرمان الآن مؤقت لمدة خمسة عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائي

خدمته العسكرية قد بدأت ومن ثم لا يمكن اعتباره أنه تحت السلاح . بناء عليه يكون له حق الانتخاب - قرار لجنة بنى سويف في ١٣ يونيو ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . عمال التفون (مادة ٦)

نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب على أن حق الانتخاب يكون موقوفاً بالنسبة إلى الضباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو في أية هيئة ذات نظام عسكري . وعمال التفون ولو أنهم خاضعون بحسب منشور وزارة الداخلية رقم ٢٧٠ للمحاكم العسكرية إلا أنه لا يمكن اعتبارهم داخلين في هيئة ذات نظام عسكري فلم يدر حق الانتخاب مثل سائر الأفراد - قرار لجنة حرقا في ٥ يونيو سنة ١٩٢٣ .

انتخاب . حرمان . محكوم عليه . سقوط الحكم بمضى المدة مادة ٤ و ٥
المحكوم عليه بقبو من عقوبات الجبايات يحرم حق الانتخاب أبداً طبقاً لحكم المادة الرابعة من قانون الانتخاب - وبقي هذا الحرمان سارياً حتى ولو سقط الحكم بمضى المدة

(قرار لجنة الشرقية في ١٦ يولييه سنة ١٩٢٣ تأيد من المحكمة الابتدائية في ٨ أغسطس سنة ١٩٢٣)

انتخاب . اعطاء الأصوات مرتين . بطلان (مادة ٢١ و ٢٢)

إذا أعطى ثلاثة من الناخبين أصواتهم في الصباح لشخص ثم رجعت اللجنة فسمحت لهم بأعطاء أصواتهم مرة أخرى لأحد أعضاء اللجنة كانت عملية الانتخاب باطلة وتعين العاؤها - (قرار لجنة الغربية في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . علانية الانتخاب . بطلان (مادة ٢١ و ٢٢)

إذا ثبت أن الناخبين كانوا يعطون أصواتهم جهاً كانت أعمال اللجنة المنوط بها إدارة الانتخاب غير مطابقة لقانون ويتمين إلغاء الإجراءات
(قرار الغربية في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . لجنة ادارة الانتخاب . اختصاص (مادة ٢٢ و ٢١)

لجنة النوط بها ادارة الانتخاب أن تفصل فصلا نهائيا فيما يمرض لها في أثناء عملها من الشبه والشكوك وليس لها ترك الامر للمديرية ولا للجنة الطعون لأن المديرية لا تملك الحق واللجنة يجب عليها أن تنظر في موافقة العمل لقانون فقره أو عدم موافقة له فترفضه

(قرار لجنة القرية في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . طعن في الترشيح . السن

اشترطت المادة « ٣١ » من قانون الانتخاب في عضو مجلس النواب أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل والعبرة في تحديد ميعاد بلوغ العضو من الثلاثين وقت الترشيح

(لجنة بني سويف في ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ في طعن محمد بك علي حافظ ضد ترشيح حسن افندي حسن)

انتخاب . سن المتدوب . كيفية تقدير السن

لا يجوز للجنة الانتخاب أن تقرر سن المتدوب بحسب علمها الخاص بل يجب أن تعتمد في تقدير السن على ما يقدمه المرشح من المستندات الرسمية .
(لجنة أسبوط في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . حق الطعن . محكوم عليه

إذا ثبت أن الطاعن سبق الحكم عليه في جريمة تزوير فلا يجوز له الحق في الانتخاب ولا الطعن أيضا . وإذا ثبت أن بعض الناخبين سبق الحكم عليهم في جرائم تهمهم من حق الانتخاب وكان الفائز قد فاز على منافسيه بأغلبية ساحقة ولا تؤثر في انتخابه مندوباً اسقاط الأصوات الباطلة تبين رفض الطعن والحكم بصحة عملية الانتخاب

(لجنة بني سويف في ١٦ أكتوبر سنة ١٩٢٣)

ملحوظة : تنشر فيما يلي بعض قرارات واحكام صدرت تطبيقاً لقانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ عن النصوص المتفق بعضها مع نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣. وبعض هذه القرارات والاحكام صدرت من محكمة الاستئناف العليا وهي كانت مختصة بنظر الاستئناف المرفوع عن قرارات اللجان المختصة بالفصل في موضوع كشف الاشخاص الجائز انتخابهم أعضاء في الجمعية التشريعية - وبعض هذه الاحكام أيضاً تتعلق بجرائم الانتخاب حيث كانت محكمة الاستئناف العليا هي المختصة أيضاً بالحكم بأبطال انتخاب أحد أعضاء الجمعية التشريعية ولو كان الطلب مبنياً على وقوع جريمة انتخابية

من الشخص الجائز انتخابه قانوناً

شرط السن المشروط توفره في العضو الجائز انتخابه يجب أن يتوفر في يوم درج اسمه في كشف الاشخاص الجائز انتخابهم ولا ينظر الى اليوم الذي ابتدئ فيه الانتخاب بالفعل - استئناف ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٣ (الشرائع سنة ١ ص ٩٢)

مرض رئيس القاعة

أصيب رئيس القاعة بنزيف دموي شديد قبل الجلسة بساعتين فأُسفِه أحد الأطباء وبقي معه وكان الرئيس مريضاً جداً بحيث لا يمكنه تأدية وظيفته - والمحكمة حكمت بأن هذا لا يكون سبباً لبطلان إذا لم يثبت أنه كان لهذا تأثير على نتيجة الانتخاب - استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ (مجلة الشرائع ١ ص ٩٦)

أجراءات غير قانونية

ليس ابطال الانتخاب الذي قضى به المادة ٤٧ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ واجباً بل جائزاً ومن ثم فالمخالفات الواقعة في تأليف لجنة الانتخاب ومسيرها وعملية الانتخاب الحاصلة أمامها لا يترتب عليها بطلان الانتخاب ما لم يثبت للمحكمة أن هذه المخالفات قد أضرت بنتيجة الانتخابات النهائية - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٧)

ولو أن احراء عملية الفرز من عضوين بدل ثلاثة ووجود أشخاص من الاجانب مع أعضاء اللجنة يعتبران من المخالفات المتعلقة بسير لجنة الانتخاب إلا أنه لا ينفى على هذه المخالفات بطلان الانتخاب ما لم يثبت أنها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائية - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٨)

بعد أن وضعت أوراق الانتخاب داخل المظروف الذي أرسل لنظارة الداخلية وأغلق المظروف وصافر القاضي المدوب من وزارة الحفافية تبين انه لم يوضع بهذا المظروف كل الاوراق بل ترك خارجه أوراق انتخاب إحدى اللجان ثم عمل محضر حديد لأدخال الأوراق التي تركت سهواً ولم يحض هذا المحضر من جميع الاعضاء والمحكمة حكمت بصحة الانتخاب لأن هذا لم يكن مقترماً بحش ولم يثبت أنه كان له تأثير على نتيجة الانتخاب - (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجلة الشرائع سنة ١ ص ٩٦) .

المخالفات الواقعة في عملية الانتخاب وفي الاقتراع السري لا تكون سبباً في ابطال الانتخاب ما لم تؤثر على نتيجة النهائية - استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠٠

المخالفات الآتية مثل وجود أشخاص من الأجانب مع لجنة الانتخاب واشتراكهم في أعمالها وعدم ملاحظة سرية الاقتراع لا يترتب عليها بطلان الانتخاب إلا إذا ثبت للمحكمة أنها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائية (استئناف ١٢ فبراير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٥)

فسخ ايجار اضراراً بمندوب قاض

إذا فسخ مرشح حزب انتخابه عقد ايجار اضراراً بمندوب لم يعط صوته فلا يكون ذلك سبباً لبطلان الانتخاب إلا إذا ثبت أن فسخ ايجار كان تنفيداً لتهديد سابق - استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ٥ ص ١٠٢

استبعاد بعض المندوبين من الجلسة

إذا استبعد من جلسة انتخاب اللجنة التي يباشر بها إدارة الانتخاب بعض المندوبين الحاضرين وحصل الانتخاب بدون أصواتهم وكانت نتيجة موجبة لشك في صحة الانتخاب بحيث أنه لو لم يحصل ذلك الاستبعاد لاحتمل أن تكون النتيجة غير ما كانت وجب الحكم بفسخ الانتخاب وإعادةه - استئناف ٢٩ يناير سنة ١٩٠٨ (حقوق ٢٣ ص ٥٣)

دخول أشخاص بغير حق في الانتخاب الثاني

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم يبالوا العدد الأكثر من الأصوات في الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً لبطلان إلا إذا أثر في نتيجة الانتخاب النهائية . ولا يعتبر هذا الاشتراك مضرًا بنتيجة الانتخاب وبالتالي سبباً لبطلان إذا حصل أحد المرشحين ممن لم الحق في إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة في الانتخاب الثاني بالرغم من اشتراك المرشحين الآخرين الغير قانوني - استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٥

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم يبالوا العدد الأكثر من الأصوات في الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً لبطلان إلا إذا أثر في نتيجة الانتخاب النهائية فلذلك إذا ترتب على اشتراك هؤلاء الأخيرين عدم حصول أحد المرشحين ممن لم الحق في إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة في الانتخاب الثاني كان ذلك سبباً في إبطال الانتخاب (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ - مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٦)

امتناع البعض عن الانتخاب

حق الانتخاب في مصر اختياري فامتناع بعض الأهالي عن استعماله يعد تنازلاً منهم عنه وهذا لا يمنع الباقين من استعمال حقهم ولا يمنع صحة الانتخاب - (استئناف ٢٩ يناير سنة ١٩٠٨ الحقوق ٢٣ ص ٨٦)

شراء الأصوات

لوحثت شراء العضو المنتخب لأصوات متخبة اعتبر ذلك من الأسباب التي يترتب عليها بطلان انتخابه (بنى صوف ٢٢ مايو سنة ١٩١١ مجموعة رسمية سنة ١٢ ص ٢٦٠)

عمل ولاية لناخبين

عمل ولاية لبعض الناخبين المدوبين لا يعد رشوة إلا إذا كان النرض منه محل المدوبين على اعطاء أصواتهم للمرشح ولمعرفة توفر هذا العرض من عدمه تنظر المحكمة في ظروف الدعوى كتركز كل من المضيف والضيوف في الهيئة الاجتماعية ورابطة المصلحة المشتركة أو الروابط الشخصية التي تجمع بينهم - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠)

الأصل ان الولاية لا تعتبر سببا لابطال الانتخاب بل يجب لكي تكون سببا لذلك أن يثبت أولا انها عملت بسوء قصد ثانيا ان المدعويين فيها طلب منهم مقابل هذه الولاية أن يعطوا أصواتهم لناخب مخصوص (استئناف ١٧ يونيو سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٣)

استئجار عربة لناخبين

استئجار عربة وجعلها تحت تصرف الناخبين المدوبين يجوز أن يكون من أعمال الضغط على حرية الناخبين ويساعد على اثباتها إلا أنه لا يمكن اعتصار هذا الفعل وحده بمثابة اعطاء مزية لبعض الناخبين بالمعنى الوارد في المادة ٤٨ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ ومن ثم فلا يعد الفاعل راشيا في حكم تلك المادة - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٥ ص ١٠١)

دفع مصاريف انتقال لناخبين

لا يعتبر قيام العضو المنتخب « بالفتح » بمصاريف انتقال المدوبين المتعنين (بالكسر) إلى مكان الانتخاب وبنفقات مبيتهم في هذا المكان عن اليلة السابقة على الانتخاب من الأسباب التي يترتب عليها بطلان انتخاب العضو المذكور .

تهديد الناخب

لأجل أن يكون التهديد واقعاً نحت نص المادة ٤٧ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ يجب أن تكون نتيجة مؤثرة على الناخب وقت إعطاء صوته . (استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ حقوق سنة ٣٠ ص ٢٤٩)

قرارات وأحكام الانتخاب . قوتها

قرارات اللجان والمحكم في الانتخاب لها قوة الشيء المقضى فيه نهائياً . مع ملاحظة أن الطاعن يمثل في حقه جميع من لم الحق في الطعن لأن دعاوى للطعون هي من الدعاوى العمومية التي يعتبر الحكم الصادر فيها حجة على الجميع - (طعنا ٢٠ يولييه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

هذه اللجان لا يسوغ لها أن تنظر في أمر سبق الفصل فيه إلا إذا كانت الحالة قد تغيرت من يوم صدور الحكم الأول بسبب حوادث جديدة أو أحوال طارئة - (طعنا ٢٠ يولييه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

ملحوظة - هذا الرأي هو المتبع في فرنسا والذي يؤيده الشراح إلا أنه قد صدر حكم في ٢١ مايو سنة ١٩١٤ من محكمة الاستئناف بخلاف هذا المبدأ حيث جاء به أن الحكم الذي يصدر من محكمة الاستئناف بأن شخصاً جائزاً انتخابه للجمعية التشريعية لأنه يدفع نصاب المال اللازم قانوناً لا يمنع من أن اللجنة ومحكمة الاستئناف تنظر في السنة التالية في الطعن الذي يقدمه دوو الشأن وتحكم بأن الشخص الملعون فيه لم يتوفر عنده نصاب المال ولو كانت الحالة لم تغير من يوم الحكم الأول - (مجلة الشرائع سنة ١ ص ٣٢١)

ملحوظة - يتبين من بعض هذه الأحكام ان محكمة الاستئناف العليا كانت مختصة في عهد الجمعية التشريعية بإبطال انتخاب الأعضاء . ومعلوم أنه بنص القانون الدستوري المصري وقانون الانتخاب الصادرين في سنة ١٩٢٣ وطبقاً لقانون انتخاب

سنة ١٩٣٥ الحالي أصبح كل مجلس وحدة المختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه (تراجع المواد ٥٧ انتخاب و ٩٥ دستور) وقد ورد بالمذكرة الابضاجية لمشروع قانون الانتخاب لسنة ١٩٣٣ ان :

« المادة ٦٨ (٥٧ جديدة) تقابل المادة ٥٠ والمقرة الاولى من المادة ٥١ (قانون غرة ٣٠ سنة ١٩١٣) مع تعديل فيها خلاصته جعل الحكم بإبطال الانتخاب من اختصاص البرلمان حتى ولو لم يظعن في الانتخاب وله أن يقرر بطلان اجراءات سبق الحكم قضائيا بصحتها عند الظعن في كشف الترشيح لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية في البلاد وليس لأية هيئة أن تقيد حقه في ذلك ، ولم يكن الغرض من اعطاء اختصاص لميات قضائية (أو ادارية) أن تفصل في الظعن في كشف الترشيح وفي الاجراءات إلا تسهيلات لعملية الانتخاب على أن تكون أحكامها في النهاية خاضعة لمراقبة البرلمان »

أما جرائم الانتخاب فتراجع في الساب الخامس من قانون الانتخاب وفُسر بعض هذه الجرائم بالأحكام السابقة - وربما احتاجت المادة ٦٨ انتخاب لشيء من التفسير حيث نصت على معاقبة كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب الخ - وقد ورد بالأعمال التحضيرية أنه يقصد بهذه المادة حماية المرشحين في حياتهم الخصوصية حماية كاملة وهذا لا يمنع قد أمهالهم المامة باعتبار أنهم رجال هموميون طبقا لاحكام القانون العام .

هذا وقد نصت المادة ٧٧ انتخاب بقوط الدعوى العمومية والمدنية في بعض جرائم الانتخاب بمضي ثلاثة شهور الخ وقد روعي في ذلك أن الحملات الانتخابية وما ينشأ عنها من البغضاء بين الناس وما كتبه من الحقد في النفوس يجب حفظا للنظام العام قصير أجل تأثيرها وأن لا تترك لقواعد المامة المختصة بمدة سقوط الدعوى الجنائية في الجرائم العادية والدعوى المدنية التي تنشأ عنها .

تقارير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات^(١)

(١)

عن الطعن المقدم من عبد الصمد محمد علي سليمان في صحة انتخاب

حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر

أشير الى الكتاب الآتي :

« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات

عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم محمود صبرى مقررًا لها .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦

محمد عبد الهادي الجندى «

الرئيس الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ احمد عبد الحليف مرزوق (نيابة عن المقرر) أتلو

على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة عملية فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

١١١٨٩ مجموع أصوات من اشتركوا في الانتخاب

٥٦٥٢ عدد الأصوات التي نالها المعلنون في صحة انتخابه .

٥٦٧٨ » » » » محمد علي سليمان بك

١١١٣٠ عدد الأصوات الصحيحة

٥٩ » » الملقاة

١١١٨٩

في قبول الطعن شكلاً .

قدم هذا الطعن في المبدأ القانوني وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلاً .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

يلخص هذا الوجه في أن عمدة بندرياً تعمد عدم تسليم تذاكر الانتخاب لعدد كبير من الناخبين ، وأنه حجز عهده أكثر من ثمانية مائة مرة . وادعى الطاعن أن بعض الناخبين قدموا شكاوى للمركز بذلك . وأن شكاوى أخرى قدمت للبيان بأن هذه التذاكر المحجوزة يسلمها العمدة لغير أصحابها من أنصاره وأقاربه ليوزعوها في يوم الانتخاب على من يريدون من أنصارهم ، وأنه عمل لتحقيق أثبت ذلك . وذكر الطاعن أن شخصين وقفا على الكشف باستلام تذاكر الانتخاب بدلاً من أن يوقع كل ناخب أمام اسمه في كل كشف بالاستلام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه لم يتقدم أحد مائة شكاوى عن حجز التذاكر عند العمدة ، وأن عدم استلام تذاكر الانتخاب ليس مانعاً لناخب من إعطاء صوته متى ثبتت شخصيته ، كما يجري العمل في اللجان الانتخابية ، ولا حظت اللجنة أن عدد من حضر من الناخبين في لجتي بيا حوالى النصف . وتكاد تكون هذه هي نسبة الناخبين الذين أعطوا أصواتهم في جميع اللجان قريباً .

وقد اطلعت لجنة فحص الطعون على التحقيقات التي أشار إليها الطاعن خاصة بوجود تذاكر مع غير أصحابها ، فبينت أن من يدعى على قطب هندواى اعترف بوجود ثلاث تذاكر معه لأقاربه ، وهو أكبر العائلة ، وأنه سيتولى توزيعها عليهم ، ووافقت غالبيتهم على ذلك . وقد حفظت النيابة الشكاوى إدارياً .

وعلى ذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثاني :

يلخص هذا الوجه في أن عملية الانتخاب للجنة النهائية في لجنتي بي الفرعية رقم ٢ والقاعى وقعت باطلة ، لأنه في اللجنة الأولى أخرج رئيسها المعبين من قبل المرشحين من قاعة الانتخاب ، ثم نادى ثلاثة أشخاص كلهم من قبل المظعون في صحة انتخابه ، وادعى أنه أجرى القرعة بنفسه . وأنه في اللجنة الثانية أجريت عملية القرعة بين جميع الاعضاء المنتخبين ، وكان يجب أخذ من نال أكثر الاصوات أولاً ، وبعد ذلك تعمل القرعة بين الباقين

وقد رجعت لجنة فحص المظعون إلى محضري اللجتي ، فبينت أنه في اللجنة الأولى نال ثلاثة من كل فريق خمسة أصوات ، ولم يزل غيرهم صوتاً واحداً فعملت القرعة بين الستة ، وشكلت اللجنة النهائية من الثلاثة الذين عينتهم القرعة . وهذا هو الاجراء القانوني فلا محل للمظن عليه أما في اللجنة الثانية فكانت نتيجة الانتخاب حصر الاصوات في ستة أشخاص ، نال اثنان منهم ستة أصوات ، ونال آخرون خمسة أصوات ، ونال الاثنان الباقيان أربعة أصوات فعملت القرعة بين الجميع . وهذا خطأ ومبطل لعملية الانتخاب .

وترى لجنة فحص المظعون إلناء نتيجة هذه اللجنة ، وذلك باستبعاد الأصوات التي نالها كل من المتنافسين في هذه اللجنة من مجموع الاصوات التي نالها كل منهما . فتكون النتيجة أن عدد الاصوات التي نالها المظعون في صحة انتخابه تصبح ٥٢٤٦ بدلاً من ٥٦٥٢ ، والاصوات التي نالها منافسه تصبح ٥٠٦٤ بدلاً من ٥٤٧٨ ، وبعد هذا الحصر تظل الاغلبية للمظعون في صحة انتخابه . وعلى ذلك ترى لجنة فحص المظعون أن هذا الوجه غير منتج .

الوجه الثالث :

يلخص هذا الوجه في أنه وقعت مخالفات مبطله لعملية الانتخاب في لجان زاوية النساوية وبياً ومزوره أثرت على النتيجة ، وذلك لعدم حصر الناخبين عند حلول الساعة الخامسة مساءً وعدم تحرير كشوف بأسمائهم ، وإن رؤساء هذه اللجان سمحوا

لكثيرين من الناحيين بالدخول في جمعية الناحيين وإعطاء أصواتهم بعد هذا الميعاد وقد رحمت لجنة فحص الطعون إلى محاضر اللجان المذكورة فتبينت أن أعمالها تمت في حدود القانون ، وأن الثابت فيها يخالف ما قرره الطاعن ، إذ جرى حصر الناحيين المرحومين بجميعات الانتخاب في الساعة الخامسة مساءً وحررت الكشف بأسمائهم في اللجان الثلاث ، واستمرت في أعمالها حتى انتهت عملية الانتخاب .
ولذلك نرى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

يلخص هذا الوجه في أن رئيس لجنة الفرعية رقم ٢ لم يقبل أخذ أصوات ناخبى عزبة مرمى بك ووزير دعم احتجاجهم تلمرافاً على ذلك .
ونرى لجنة فحص الطعون أن لا أثر لهذه الشكوى في الأوراق . ولم يثبت تقديمها لأية جهة أخرى .
وعلى ذلك فهذا الوجه غير مقبول .

الوجه الخامس :

مؤدى هذا الوجه وقوع تهديد وإكراه واعتداء بالقوة على الناحيين منهم من إعطاء أصواتهم لمنافسى الطعون في صحة انتخابه وجرى ذلك :

أولاً - وقع التهديد والإكراه في لجنتي يارقي ١ و ٢ بواسطة عمدة البلد ووالده وانه والشايع ، واعتدى على بعض الناحيين . فأبلغت واقعة التمردى إلى النيابة التى أجرت تحقيقاً عن ذلك وثبت وجود إصابات في المحنى عليهم . وترتب على ذلك هروب معظم الناحيين وقد تخلف عن الحضور في هاتين اللجنتين من حراء ذلك ١٨٧٥ ناخباً ، مما كان له الأثر الأكبر في تشييد نتيجة الانتخاب .

وقد طلبت لجنة فحص الطعون جميع الشكاوى الخاصة بهذا الموضوع فلم ترد إلا إثنان ، أبلغ المدير في إحداها بتاريخ ٣٠ ابريل سنة ١٩٣٦ بتدخل رجال الادارة . واتضح أن المبلغ متوفى منذ مدة سابقة على الشكوى ، وقد حفظها النيابة إدارياً .

والثانية قدمت من مجهول في ابريل سنة ١٩٣٦ يدعى فيها مساعدة رجال الادارة للمطعون في صحة انتخابه ، وحفظتها النيابة أيضاً لعدم ثبوت شيء مما ورد فيها . وفوق ذلك عجز الطالب عن إثبات ما ادعاه في هذا الوجه ، وبالرجوع الى محضرى اللجنتين المذكورتين تبينت لجنة فحص الطعون أن نسبة من أعطوا أصواتهم من الناخبين حوالى النصف ، وهى النسبة العادية فى أغلب لجان الانتخاب ، كما أنه لم يثبت وقوع أية مخالفة .

ثانياً - كان العمدة وأحد المشايخ وشيخ الحفراء يكرهون الناخبين بلجنة القضاة على إعطاء أصواتهم للمطعون فى صحة انتخابه . واستشهد الطاعن على هذه الواقعة بشهود وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يذكر وقائع معينة ، بل قصر طعنه على إرسال تهمة التهديد وإطلاقها عامة دون تحديد حوادث معينة ، ولذلك لا ترى اللجنة محلاً لتحقيق . وفوق ذلك فمحضر اللجنة الانتخابية خلوا مما يدعى الطاعن ، كما أنه لا أثر لأية شكوى بهذا الخصوص لأية جهة من الجهات المختصة .

ثالثاً - هدد العمدة الناخبين بلجنة « مروره » بزيادة جور الحضر وتحرير محاضر مخالفات ضدّهم وإخراجهم للسخرة العمامة إذا لم ينتخبوا المطعون فى صحة انتخابه ، وحلفهم بأن يعطوه أصواتهم ، وذكر الطاعن أسماء تسعين شخصاً فى كشف . وقد راجعت لجنة فحص الطعون محضر لجنة الانتخاب فوجدته خلواً من أية شكوى أو اعتراض أو احتجاج فى هذا الشأن مما يحمل اللجنة على ترجيح عدم صحة هذه الوقائع .

رابعاً - كان من بين أعضاء اللجنة النهائية بلجنة سمسطا السلطانى عضو من فريق المطعون فى صحة انتخابه يدعى الطاعن أنه من كبار الأثقياء ومحروم قانوناً من حق الانتخاب وأنه كان لوجوده فى اللجنة تأثير على الناخبين لأنهم يخشونه . ويقول إنه قدمت شكوى ضد العمدة وشيخ البلد فى هذا الشأن ، ولكن الطاعن لم يذكر ما تم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ما دام عضو اللجنة مقيداً فى جدول الانتخاب ولم يتعرض على ذلك وقت عرض الجداول ، فلا يلتفت إلى هذا الوجه الآن .

أما تأثير عضوا اللجنة المشار اليه على الناخبين فلم يرق عليه دليل ، فوق أنه غير محتمل وقوعه أمام رئيس اللجنة وباقي أعضائها ، ومع ذلك فإن سعة اللجنة بمثل لمنافس المطعون في صحة انتخابه ولم يبد أي اعتراض ، مما يؤكد عدم صحة هذه الواقعة وعليه يكون هذا الوجه مرفوضاً بجميع أجزائه .

لهذه الأسباب

تتروح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وأعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر «
الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة)
الرئيس - إذن قرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر (تصفيق)

(٢)

عن الطعن المقدم من معوض إبراهيم جاد المولى بك
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدي بك
أشير الى الكتاب الآتي :
« حضرة الاستاذ المحترم رئيس مجلس النواب
أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة
عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدي بك ،
وجاء عرضه على المجلس .

وقد انتهت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبري مقررًا لها
وتفضلوا بقبول وافر الاحترام «

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦
رئيس اللجنة
محمد عبد الهادي الجندي «

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (مقرر اللجنة) - أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلى .
 هيئة الانتخاب

١٠٦٠٣ عدد اصوات من اشتركوا فى الانتخاب

٥٨٤٥ عدد الاصوات التي نالها المظنون فى صفة انتخابه .

٤٧٤٥ » » » » الطاعن

١٠٥٩٠ مجموع الاصوات الصحيحة

١٣ عدد الاصوات الملقاة

١٠٦٠٣

فى قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن فى الميدان القانونى وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجه الاول :

ان المظنون فى صفة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة .

وبرجوع اللجنة الى مضبطة المجلس سنة ١٩٢٦ (الهيئة النيابية الثالثة - دور

الاستعداد الاول ص ٥٨) تبين لما أن هذا الوجه باقبات سبق أن تمسك به الطاعن فى تلك الدورة ، وبعد التحقيق الذى أجرته لجنة فحص الطعون وفشذ قررت أنه

بمسن القراءة والكتابة ، وقضت برفض الطعن . ووافق المجلس على ذلك بتاريخ
٢٨ يونية سنة ١٩٢٦

وعلى ذلك ترى اللجنة أنه لا محل لاجراء تحقيق جديد . وترى عدم قبول
هذا الوجه .

الوجه الثاني :

أن من يدعى عبد القادر شرقاوى ضبط حاملًا تذكرة آحر ، وأعطى صوته باسم
هذا الآخر أمام لجنة نزلة النصارى ، وضبطت لذلك واقعة .

وترى لجنة فحص الطعون أنه فرض صحة هذه الواقعة - فى حالة فردية
لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ، خصوصاً أن الفرق فى الاصوات بين الطاعن
والطعون فى صحة انتخابه فى لجنة الانتخاب المذكورة ثمانون صوتاً .

وعلى ذلك يمين رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

أن بعض الناحيين استعملوا حقوقهم الانتخابية وهم محرومون منها لصدور
أحكام ضدّهم . وذكر الطاعن اسم شخص واحد ، ولكل لم يذكر اسم اللجنة التى
أدعى أن هؤلاء الناحيين أعطوا أصواتهم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه ليس مبطلًا لعملية الانتخاب ، إذ
الطعن له مواعيد واجراءات نص عليها فى قانون الانتخاب .
ولذا ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

أن ٣٥٠ ناخباً كانوا موجودين خارج قاعة الانتخاب بلجنة سلافوس ولم
يحضروا وطردوا البوليس ، وأغلق الباب قبل حلول الساعة الخامسة مساء .
وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم دليلاً على ما يدعى ، ولم يثبت أنه

احتج هو أو ممثلوه في لجنة الانتخاب أو غيرهم من الناخبين ، لا في محضرها ولا لأي جهة أخرى .

والثابت في المحضر المذكور ما يأتي « تبين في الساعة الخامسة وجود بعض ناخبين بجمعية الناخبين لم يبدوا آراءهم فوضعتهم اللجنة في الحوش وفتحت الأبواب وأخذت أصواتهم حتى الساعة الحادية عشرة مساء » .

وفصلا عن ذلك فقد لاحظت لجنة فحص الطعون أن الطاعن نال من الأصوات في هذه المرة الانتخابية ثلاثة أضعاف ما ناله المظنون في صحة انتخابه . ولذلك ترى لجنة فحص الطعون رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

أن أكثر من ١٥٠ ناخب أعطوا أصواتهم أكثر من مرة لتكرار كتمان أسمائهم في جملة لجان : منها الصفاية ونزلة الصاري والفنت وسلاقوس وشنري وبلاد أخرى

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم على ما ادعى أي دليل ، بل هي مجرد أقوال أطلقها دون تعيين وقائع معينة فلا يلتزم اليها . خصوصاً أنه لم يقدم هو أو غيره أي شكوى للجان المذكورة أو لأي جهة أخرى حتى يصح التحقق من صحة هذه المساوئ .

الوجه السادس

أن بعض السعد أدرجوا أسماء أشخاص غير مقيمين في بلادهم . ووعد الطاعن بتقديم كشوف بأسمائهم ، ولكنه لم يقدم شيئاً .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أي دليل على ما يدعيه : كما أن هذا الوجه خاص بتحرير جداول الانتخاب ، والطعن على تحريرها له مواعيد واجراءات نص عليها قانون الانتخاب : وقد فوتها الطاعن على نفسه .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن رجال البوليس اعتدوا في لجنة شئى على ما يزيد على الأربعة مائة ناخب بالكرباج . وكانوا يمنعون أنصار الطاعن من الدخول إلى قاعة الانتخاب وهددم العدة بزيادة أجور الحفر فنادروا بجمعية الانتخاب .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أى دليل على ما جاء بدعواه ولم يمترض هو أو مملوه أو أحد الناخبين في محضر اللجنة أو غيرها من الجهات الرسمية .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثامن :

أن رجال البوليس حاصروا الناخبين في اللجان الفرعية واختلطوا بهم بأسلحتهم واعتدوا عليهم بالكرباج وطلب الطاعن تحقيق ما يأتي :

(أولاً) إن البوليس منع الطاعن من الاختلاط بالناخبين بجمعية الانتخاب ، واتهم كانوا محاصرين ومنوعين من الدخول من قاعة الانتخاب . وعلى أثر شكواه أمر رئيس اللجنة بإطلاق سراحهم .

وترى لجنة فحص الطعون أن عدم السماح للمرشح بالاختلاط بالناخبين يوم الانتخاب ليس مبطلاً لعملية الانتخاب . كما أن محاصرتهم - إن صححت - لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ما دامت لم ترتكب جرائم ، وربما كان هذا إجراء قصده به عدم اختلاط الناخبين بهم والمحافظة على النظام . وعلى كل حال فلم يقدم الطاعن الدليل على وقوع تهديد أو إكراه مما يكون محلاً لبطالان .

(ثانياً) أن الطاعن زار لجنة سلاقوس فوجد الناخبين جالسين القرفصاء وعلى رأسهم رجال البوليس . ولما شاهدوه أرادوا تحيته فمهم البوليس من ذلك . فاحتج الطاعن لدى رئيس اللجنة . ويقول أن وكيل المظنون في صحة انتخابه كان جالاً في قاعة الانتخاب - مما أثر على حرية الناخبين عند إعطاء أصواتهم وقد تبينت لجنة

فحص الطعون أن محضر لجنة الانتخاب خلو من أى احتجاج أو اعتراض. أما جلوس وكيل المظعون فى صحة انتخابه بقاعة الانتخاب فلم يقدم الطاعن ما يثبت أنه أمر على الناخبين . وقد نال الطاعن فى هذه اللجنة الانتخابية حوالى أربعة أضعاف الأصوات التى نالها منافسه .

(ثالثاً) زار الطاعن لجنة أقضص فاعتمدى البوليس على الناخبين بالكرباج وشكا الطاعن ذلك لرئيس اللجنة فخرج لحل الاجتماع ، وقد أحفى رجال البوليس كرايجهم ، ولكن آثارها بقيت على حلود الناخبين . وكان هذا سبباً فى انصراف حول المائتين منهم .

و يرجع لجنة فحص الطعون الى محضر لجنة الانتخاب المذكورة ثبت أن الطاعن أبلغ رئيس اللجنة شكواه من ضرب رجال البوليس للناخبين ، فطلب منه تقديم شكواه ككتابة لإبانتها فى المحضر فرفض . وقد أثبت رئيس اللجنة أن النظام كان على أتم وأحسن ما يرام ، وأنه لم تحدث أى اهانة أو تعد على الناخبين ، وأنه بالعكس أثبت فى المحضر أن أحد أقارب الطاعن هو الذى أحدث شغباً موقفاً . فأمر رئيس اللجنة بعزله فى غرفة بعيدة حتى لا يختلط بالناخبين .

(رابعاً) منع الطاعن - قبل الانتخاب - من الاتصال بأمور المركز تفقيباً لبشكو له حالة خاصة . ويقول الطاعن إن السمد كانوا يساعدون المظعون فى صحة انتخابه ، وأنه قدم بذلك شكوى .

وترى لجنة فحص الطعون أن ما جاء فى هذا الوجه عام مبهم . ومع ذلك فقبها يتعلق بالواقعة الأولى لم يذكر الطاعن ماهية الحالة الخاصة التى يشير إليها ، وعلى ذلك لا تقيم اللجنة لها أى وزن . أما ادعاؤه بتدخل السمد فى الانتخاب ، فإنه لم يقدم عليه أى دليل . وبالبحث عن شكاوى خاصة بهذا الموضوع لم تجد لجنة فحص الطعون إلا شكوى برقية أرسلت من الطاعن الى مدير النيا فى ٣٠ مارس سنة ١٩٣٦ يطلب فيها عدم اعتماد نقطة بوليس مقرأ لإحدى لجان الانتخاب الفرعية . وقد فحصت جهات الإدارة هذه الشكوى فوجدت أنها فى غير محلها .

وقد اك ترى لجنة فحص الطمون أن طلب الطاعن تحقيق هذه النقط الأرمع
الأخيرة لا محل له . وترى رفض هذا الوجه بجميع أجزائه .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطمون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن واعلان صحة
نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدى بك »

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب - اننى أوافق على المبادئ التى
وضعتها اللجنة فى تقريرها ولستكنى مع تقديرى الشخصى لحضرة الزميل المحترم
الأستاذ محمود صبرى تقديرأ يسو على كل تقدير أخالف اللجنة فيها أبدينه من الرد
على الوجه الأول حيث ذكرت عبارة يجب ألا تذكر فى التقرير لأن الصنف
يتناولها من كل نواحيها .

ويتضمن الوجه الأول أن المطمون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة
وقد وجه اليه مثل هذا الطعن فى سنة ١٩٢٦ فقالت اللجنة إاد ذاك رداً على هذا
الوجه انها أمتحتته ووحدت أنه يحسن القراءة والكتابة فكان الواجب على اللجنة
الحالية أن تبني حكمها على اجراءاتها الشخصية لا على اجراءات لجنة سبقها فى سنة
١٩٢٦ واذا سلمنا بأنه نجح صلا فى سنة ١٩٢٦ فما الذى يصن لنا نجاحه فى سنة
١٩٣٦ إذا قامت اللجنة باعادة امتحانه لذلك أقترح إعادة التقرير الى اللجنة لتحقيق
هذا الوجه .

المقرر - اعتراض حضرة النائب المحترم فى غير محله لأنه بطبيعة الحال إذا
كان المطمون فى صحة انتخابه قد نجح فى سنة ١٩٢٦ فإنه من المؤكد ينجح اذا
امتنح فى سنة ١٩٣٦ لأنه لا شك فى أن الانسان يتقدم يوماً عن يوم والطبيعة
تؤيد ذلك .

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب - هل يضمن حضرة المقرر أنه ينجح
إذا أعيد امتحانه فى اجازة الليانس مع أنه نجح منذ عشرين عاماً ؟

المقرر - هذه مسألة بديعية فإن الانسان لا يمكن أن ينسى القراءة والكتابة ولكنه قد ينسى القانون أو التاريخ أو أى مادة أخرى .

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة)

الرئيس - إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السمدي بك (تصفيق) .

(٣)

الطعن المقدم من محمود اسماعيل سليمان
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك
أشير إلى الكتاب الآتي :

• حضرة الأستاذ المحترم رئيس مجلس النواب
أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة
عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك رجاء
عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلاني بهناوى مقررًا لها .
وتفضلوا بقبول وافر الاحترام ؟

تحريراً في ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦
رئيس اللجنة
محمد عبد الهادي الجندى

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .
حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلاني بهناوى (المقرر) - أتلو على حضراتكم
تقرير اللجنة :

• بحثت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

٩٠٤٩	عدد أصوات من اشتركوا في الانتخاب
٥٤١٠	عدد الأصوات التي قاطها المطعون في صحة انتخابه .
٣٦١٤	» » » » الطاعن
٩٠٢٤	مجموع الأصوات الصحيحة
٢٥	عدد الأصوات المثلثة
<u>٩٠٤٩</u>	

في قبول الطعن شكلاً :

قدم هذا الطعن في الميعاد القانوني وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلاً .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

حضر أثناء عملية الانتخاب في لجنة دراجيل أحد مشايخ كفر الشيخ و معه ١٧٠ ناحباً من قريته ، وكان موجوداً في جمعية الانتخاب محمود أبو حسين افندي أخو المطعون في صحة انتخابه وبعض أفراد عائلته ، وحضر الدكتور سيد سليمان والشيخ محمد أبو جازيه نائبين عن حضرة مصطفى راضي سليمان بك ، فلم شيخ بلدة كفر الشيخ على محمود أبو حسين افندي وبادره بقوله أن أهالي بلدة سيعطون أصواتهم لعبد الله بك حسب وعد العمدة الذي حلف الميمين لعباس أبو حسين بك بأن أصوات بلدة ستكون لعبد الله أبو حسين بك الخ ما تضمنته هذا الوجه من الطعن .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يمين اسم شيخ الناحية المذكورة ولم

يبين طريقة التهديد التي استعملها المدة ولا مداه . ولم يبين أسماء الناخبين الذين وقع عليهم هذا ، إن صح ما نسب الطاعن للشيخ المذكور . وهذا الوجه من الطعن عبارة عن دعاوى عامة لم يقدم القليل على صحتها .

ذكر الطاعن بعد ذلك أن رئيس لجنة الانتخاب ومنتدوب الداخلية باتا في ليلة الانتخاب في منزل محمود أبو حسين بك ابن عم المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون - بفرض التسليم صحة هذه الواقعة فاتها لا تؤثر على عملية الانتخاب ذاتها ولا على حرية الناخبين في إعطاء أصواتهم طبقاً للقانون . وذكر الطاعن أن أحد معاوني الإدارة أرسل لأحد أفراد عائلة مطر المناصرة لمصطفى راضي سليمان بك بناحية كفر السوالمية إشارة تليفونية ليقابله ناحية شيباطس قبل الانتخاب يوم . وعند ما قاله أخبره أن المدة يشكونه لمناصرته لمصطفى راضي سليمان بك ، وطلب منه مناصرة المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذه الناحية من الطعن عبارة عن كلام عام ، حيث لم يبين الطاعن اسم معاون الإدارة الذي نسب إليه إرسال الإشارة التليفونية - أن صح وحوادثها - ولم يبين اسم الشخص الذي أرسلت إليه الإشارة حتى يمكن للجنة أن تحقق مدى هذا التدخل من جانب الموظف ، ومدى تأثيره على حرية الناخبين في لجنة كفر السوالمية .

الوجه الثاني :

(أولاً) اتصل بعلم الشيخ عبد المقصود قديل مناصر مصطفى راضي بك أن رئيس اللجنة وعضو الداخلية في لجنة بشتامى باتا في ليلة الانتخاب في كفر ربيع بلد المطعون في صحة انتخابه وحضر المقر اللجنة على عربة صالح أبو حسين بك ، فخالجه الشك في عدم حياد رئيس اللجنة . وهذا الشك ظهر له حياً في أثناء عملية الانتخاب ، إذ قبل في عضوية اللجنة النهائية أمين قديل اقتدى ، وهو شيخ بلد وصهر المطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن ما أدعاه الطاعن غير صحيح ، حيث ثبت بمحض

اللجنة المذكورة ردّاً على هذه الواقعة ان رئيس اللجنة وعضو الداخلية باتاً في ليلة الانتخاب ينزل محمود عبد الرحمن بك عمدة كفر ربيع ، فضلاً عن أن هذه الواقعة في ذاتها لا تأثير لها على عملية الانتخاب ، ولا تؤثر على حرية الناخبين . خصوصاً أن من بين أعضاء اللجنة النهائية الشيخ حامد مكاوي شحيد الذي كان ممثلاً لمصطفى راضي سليمان بك ، فلو أنه وقع على الناخبين ما يؤثر على حريتهم في التصويت لأعرض عليه في وقتها .

أما القول بأن انتخاب أمين قنديل اعندي ، وهو شيخ بلد ، ضمن أعضاء اللجنة النهائية مخالف لقانون ضمير صحيح ولا سند له من القانون ، إذ كل ما يتطلبه القانون في مثل هذه الحالة أن يكون العضو مدرجاً اسمه ضمن الناخبين الذين لهم حق التصويت في دائرة اللجنة التي انتخبت فيها عضواً وليس في قانون الانتخاب ما ينص على خلاف ذلك .

ثانياً - أن رجال البوليس كانوا يؤثرون على الناخبين لمصلحة المطمون في صحة انتخابه بأن وقف الكونتابل داخل قاعة انتخاب وخلف باب القاعة وصار يمل على كل ناخب يدخل القاعة اسم عبد الله أبو حسين بك . ووقف خارج باب القاعة بعض المساكر والخفراء والعمدة ، فكانوا يؤثرون على الناخبين قبل دخولهم . ويرى الطاعن أن قانون الانتخاب يمنع أن يكون أحد المشايخ عضواً في لجنة الانتخاب ، وذلك خشية التأثير على الناخبين .

وترى لجنة فحص الطعون بعد اطلاعها على محاضر اللجنة الفرعية المشار إليها أن ما ذكره الطاعن لا أساس له من الصحة من حيث التأثير المنسوب لرجال البوليس ، إذ لو كان هذا الأمر صحيحاً لأعرض عليه الناخبون أمام اللجنة . وقد سبق القول أنه كان بين أعضاء اللجنة النهائية من يمثل مصطفى راضي بك ، فكان واجب هذا العضو أن يمتنع عن التدخل ، لو أنه حصل صلاً . ولكنه وقع على محضر اللجنة مما يدل على عدم وقوع ما يدعيه الطاعن .

ثالثاً - إن رئيس لجنة بشتامي نذب منه عضواً في لجنة الفرز ، ويقول الطاعن إن هذا دليل على عدم حياده .

ولجنة فحص الطعون بعد اطلاعها على محضر هذه اللجنة الفرعية ترى أن ما يدعيه الطاعن لم يقع بالطريقة التي صورها . إذ أن اللجنة الانتخابية هي التي احتارت ونفسها ليثلاثها في لجنة الفرز العامة ، ووقع جميع أعضائها بما يفيد ذلك ، ومن بينهم ممثل حضرة مصطفى راضي سليمان بك . وعلى هذا الاعتار يكون القول بأن الرئيس ندب نفسه زعم غير صحيح ولا سند له في الأوراق ، فضلاً أن هذه الحالة في ذاتها - لو سلمنا حداً بصحة ما ذكره الطاعن لا تأثير لها ولا تفيد ما قصده الطاعن من عدم حياد رئيس اللجنة عند مباشرة عملية الانتخاب .

الوجه الثالث :

أولاً - أن بعض أهالي كفر ربيع أخذت أصواتهم في حين أنهم متغيبون في مديرية البحيرة ومنهم أموات .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا القول عام لا دليل عليه ، إذ لم بين الطاعن أسماء المتغيبين ولا عددهم ولم يقدم ما يثبت أن أشخاصاً متوفين استعملت أصواتهم .

ثانياً - أن حسن الخطيم أفندى عند ما توجه لإعطاء صوته في اللجنة رقم ٧ مع بعض اللاحقين من عزبته علم منهم أنهم وحدوا أسمائهم قد أشرأأها بأنهم أعطوا أصواتهم ، على حين أنهم لم يصوتوا ، وأن أشخاصاً آخرين صوتوا بأسمائهم ، وأن حسن الخطيم أفندى وجه نظر اللجنة والسكرتير إلى ذلك .

وقد اطلعت لجنة فحص الطعون على محضري لجنتي كفر ربيع فلم تجد فيهما أن أحداً لفت نظر رئيس اللجنة إلى شيء مما ذكره الطاعن .

الوجه الرابع :

أن عمدة كوم مازن وكفر الشيخ ودراجيل وبشامى كانوا يروحون علناً ولا مبالاة قبل الانتخاب وفي أثناء عملية الانتخاب لمصلحة المظنون في صحة انتخابه ، سواء بالتهديد أو بالوعيد الخ ما تضمنه هذا الوجه .

وقد رأت لجنة فحص الطعون أن ما نسب إلى العمدة المذكورين في هذا الوجه

من الطعن لادليل عليه وليس في الأوراق ما يؤيده ، خصوصاً ان معظم ما تضمنته هذا الوجه من مطاعن سبق أن ذكرت في أوجه الطعن السالمة .

أما ما ذكره الطاعن خاصاً بعدة كرم مازن من أنه قدمت في حقه شكوى بأنه يهدد الأهالي وأنه حرى تحقيق في هذه الشكوى وثبتت صحتها بما قبلته بفرامة ١٠٠ قرش وماداره وبأخذ تعهده عليه عدم العودة إلى ذلك ، فقد رأت لجنة فحص الطعون ضرورة الاطلاع على هذه الشكوى لتعرف مدى تأثيرها على حرية الناخبين ، وعما إذا كانت وقائع هذه الشكوى تكون عملاً محلاً بأحكام قانون الانتخاب من عدمه . وبالرجوع إلى أوراقها اتضح أن ثلاثة عشر شخصاً من كرم مازن قدموا شكوى بتاريخ ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٦ لمساعدة مدير المتوفية بشكون فيها من تدخل العمدة والتدريج لمصلحة الطعون في صحة انتخابه . وقد تبين للجنة من تفاصيل الشكوى المذكورة أن ما تضمنته من أقوال عبارة عن مجموعة من المزاعم المتماثلة التي لادليل عليها والتي لا يمكن الوثوق بها . واللجنة ترجح أن الناعث عليها بعض الضغائن بين مقدمي الشكوى وعمدة الناحية المذكورة . وترى أن التصرف الإداري بمجازاة العمدة أصبح كافياً لدفع ما يمكن أن يتصور وقوعه من تأثير بعد ذلك ، وأصبح الناحيون يتوقع العقوبة على العمدة وأنداره بعدم التدخل في الانتخاب - إن صح ما نسب إلى العمدة من تدخل في انتخاب - أحراراً في التصويت لمن يرغبون

الوجه الخامس :

إن رجال الإدارة وعلى رأسهم مأمور المركز ومعاون البوليس كانوا يروجون للطعون في صحة انتخابه ، وكانوا يستدعون العمدة والأهالي في جنح الظلام وينبهون عليهم بانتخاب الطعون في صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه عبارة عن مزاعم ومطاعن لادليل عليها وسبق أن ذكرت في الأوجه السابقة فلا حاجة لرد عليها .

لهذه الأسباب

تتروح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حنين بك .

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة) .

الرئيس - إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حنين بك (تصفيق) .

(٤)

الطعن المقدم من محمد عثمان حليل الشريف
في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك

أشير إلى الكتاب الآتى :

« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أنشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون ونحقيق صحة النيات عن الطعن المقدم في صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ عمر مقررًا لها .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

رئيس اللجنة
٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ محمد عبد الهادى الجندى »

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (بالنيابة عن حضرة الاستاذ عمر مقرر اللجنة) . أنلو على حضرتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عملية الانتخاب

٩٨٣٩	مجموع أصوات من اشتركوا في الانتخاب
٥١٥٣	عدد الأصوات التي نالها المطعون في صحة انتخابه .
٥٤٨١	» » » » الطاعن
٩٧٣٣	مجموع الأصوات الصحيحة
٥٩	عدد » الملغاة
<u>٩٨٣٩</u>	

في قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن في الميعاد القانوني وهو مصدق عليه وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلي :

الوجه الأول :

يلخص هذا الوجه في قول الطاعن أن يده مستندات تدل على أن بعض الناخبين في بعض اللجان الفرعية أعطوا أصواتهم لمافه مع أنهم من ذوي السوابق ، وأن هناك ناخبين متوفين تقدم آخرون بتذاكرهم وأعطوا أصواتهم . وأنه مستند لتقديم الأدلة الرسمية على ذلك عند إحراء التحقيق .

ولجنة فحص الطعون ترى أن الطعن على قيد أسماء المحرومين من حق الانتخاب بسبب ارتكابهم الجرائم له مواعيد واحراءات نص عليها قانون الانتخاب وقد فونها الطاعن على نفسه . هذا فضلا عن أنه لم يبين في هذا الوجه الأشخاص المحكوم عليهم أو الجرائم التي عزاها اليهم . فتل هذا الطعن عام لا يلتفت اليه . هذا عن الشطر الأول .

أما عن الشرط الثاني : وهو أن هناك ناخبين متوفين قسدم آخرون بتذا كرم وأعطوا أصواتهم ، فانه فضلا عن أن الطاعن لم يقدم دليلا على ما يدعيه ، فانه لم يذكر أسماء هؤلاء المصوتين أو المتوفين أو اللجان التي قدموا لها ، حتى تستطيع لجنة فحص الطعون أن تحقق دعواه في هذا ، وأن تتحقق مما إذا كان عدد هؤلاء المتوفين يؤثر في النتيجة العامة للانتخاب أم لا ، لأن الفرق بين الطاعن والمطعون في صحة انتخابه ٥٧١ صوتا .

وإذن يتبين رفض هذا الوجه .

الوجه الثاني :

انه يظهر من مطالعة محضر لجنة الفرز أن صندوق اللجنة الفرعية رقم ١١ وجدت به تذا كرتز يد على العدد المؤشر أمامه بالحضور بكشوف الناخبين ، وأنه بالرجوع إلى محضر هذه اللجنة وجد أن عدد من أعطوا أصواتهم غير وارد به . ويستنتج الطاعن من هذا وقوع تلاعب في هذا الصندوق . ويقول إنه شكك إلى النيابة العمومية عدم سلامة الأختام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه وإن كان قد فات اللجنة الفرعية أن تبين عدد من أعطوا أصواتهم ، فإن لجنة الفرز العامة قد تداركت ذلك وأوضحته بمحضرها بما لا يتطرق اليه الشك . أما قول الطاعن بأنه شكك لنيابة العمومية عدم سلامة الأختام ، فلا تلتفت لجنة فحص الطعون اليه ، لأنه لو كان تبين لجنة الفرز أي تلاعب في الأختام لانتت ذلك في محضرها ، هذا إلى أنه ظهر من محضر اللجنة الفرعية رقم ١١ أنها أثبتت أن مجموع الناخبين ١٢٧٨ ، وأن الأوراق التي لم تستعمل عددها ٨٨٣ ، فيكون الفرق هو عدد الناخبين الذين أعطوا أصواتهم وهو ٣٩٥ . والثبات من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم ٣٩٦ بفرق صوت واحد عما هو مبين في محضر اللجنة الانتخابية ، وهذا الصوت لا يترتب عليه بحال بطلان الانتخاب في تلك اللجنة . يضاف إلى هذا أن أعضاء اللجنة الثلاثة المنتخبين بإجماع الناخبين المعينين من قبل الطاعن والمطعون في صحة انتخابه موقعون على محضر اللجنة .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

انه عند فتح صندوق اللجنة رقم ١١ وحدث جميع تذاكركه مطبقة تطيقة واحدة، ويقول الطاعن إن هذا مخالف لتعليمات وزارة الداخلية التي تقضى بأن تطبق الورقة ثلاث مرات لتكون غماية مربعات ، وأن هذا ثابت في محضر لجنة الفرز .
ولجنة فحص الطعون ترى أن هذا الوجه لا قيمة له وأن طريقة على الورقة اجراء غير جوهري ، ولذلك يكون هذا الوجه غير مقبول .

الوجه الرابع :

إنه أعدمت قل عملية الانتخاب كمية كبيرة من التذاكر ، وأن تحقيقاً جرى عن ذلك ضد شيخ البلد ، وأن هذا الاعدام أدى إلى تخفيض نسبة الناخبين في البندر ، وأن هذا كان لصالح منافسه .
وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه مبهم وغامض ، وليس فيه أى بيان يمكن الاعتماد عليه لجملة أساساً للبحث والتحقيق .
وفضلاً عن ذلك ، فإن اعدام تذاكرك الانتخاب - على فرض صحته - لا يمنع الناخبين من اعطاء أصواتهم عند التحقق من شخصياتهم .
وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

عرض عدة المديارات ناخبى لجنتها الفرعية على التصويت لصالح الماطمون في صحة انتخابه ، وأنه قدمت بذلك شكاوى حقتها النيابة ، وأعلى أحد الناخبين صوته مزوراً في عملية انتخاب اللجنة النهائية قبض عليه واجرت النيابة تحقيقاً معه ، وثبت عليه أنه كان يريد التصويت لصالح الماطمون في صحة انتخابه . ويقول الطاعن إن هذا يدل على وجود طرق غير مشروعة استعملت في هذه اللجنة .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يبين وجه التحريض الذي يفرضه للمدة ولا نوعه حتى نستطيع أن تبين مدى هذا التحريض وأثره . وثابت من محضر لجنة الفرز أن الطاعن قال في المجة الانتخابية المشار إليها ٣٥٠ صوتاً وقال الطعون في صحة انتخابه ٣٥٣ صوتاً ، مما يدل على أن دعوى التحريض المنسوبة للمدة - أن سمحت - لم تنتج أثرها .

أما القول بأن أحد الناخبين أعطى صوته مزوراً فهو قول لا يفيد الطاعن في شيء لأن لجنة الانتخاب تداركت الأمر في وقت قبضت على الناحب وأطلقت صوته . وأذن يكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه السادس :

أعطى ما يزيد على ٥٠٠ ناخب أصواتهم في لجنة المصرة بدل متوفين وغائبين ومحكوم عليهم . ويقول الطاعن أنه سيقدم الدليل على ذلك عند ما نطلبه لجنة فحص الطعون .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ظاهر من تكيف هذا الوجه بالصورة التي كيف بها الطاعن ما لا يمكن أن يكون أساساً لتحقيق ما دام الطاعن لم يقدم الدليل على صحة دعواه .

وأذن يتمين رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن أكثر صاديق المحان لم تطبق أوراقها تطبيقاً قانونياً ولجنة فحص الطعون تنمذ في الرد على هذا الوجه على ما ردت به على الوجه الثالث . ويكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه الثامن :

يلخص هذا الوجه في دهشة الطاعن من أن محضر لجنة الفرز ورد به أن عدد

تذاكر المصوتين في اللجان التي حاز هو فيها الاغلبية وجد أقل مما هو مؤشر أمامه بالحضور بالكشوف ، وأن عدد تذاكر المصوتين في اللجان التي حاز فيها منافسه أعلى وجد أكثر مما هو مؤشر أمامه بالكشوف .

ولجنة فحص الطعون بمراجعتها محضر لجنة الفرز تبين لها أن اللجنة رقم ١٤ الانتخابية هي التي فرزت أوراقها تحت عنوان (ثامنا) من محضر لجنة الفرز. وبمراجعة محضر هذه اللجنة تبين لها أن عملية الانتخابات جرت صحيحة وأن عدد من صوتوا أمامها بلغ ٤٩٦ ، من ذلك ٣١ صوتا باطلا. وقد نال الطاعن في هذه اللجنة ٤٠ صوتا ، ونال المطعون في صفة انتخابه ٤٢٥ ، والثبات من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم يتفق تماما مع الوارد في محضر اللجنة رقم ١٤ وعلى ذلك يتم رفض هذا الوجه .

الوجه التاسع :

مؤدى هذا الوجه أن المطعون في صفة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة . وقد اختبرته لجنة فحص الطعون في القراءة والكتابة فوجدته يحسنهما . وإذن يتم رفض هذا الوجه .

ملحق الطعن

في قبول ملحق الطعن شكلا :

قدم الطاعن ملحقا لطعنه مؤرخا في ٧ يولييه سنة ١٩٣٦ وغير مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون غير مقبول شكلا .

لهذه الاسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك .

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟
(موافقة عامة) .

الرئيس - إذن قرر رفض الطعن وإعلان صحة بابه حضرة النائب محمود همام
جادي بك (تصفيق) .

جلسة الأربعاء ٢٩ جمادى الثانية سنة ١٣٥٥
(١٦ سبتمبر سنة ١٩٣٦)

تقرير لجنة اللائحة الداخلية والطعون

عن الطعن المقدم من الدكتور زكريا أبو ستيت في حصة الشيخ المحترم
بطرس خليل بطرس بك عن دائرة البليانة *
(المقرر حضرة الشيخ المحترم الأستاذ يوسف عبد اللطيف)

عن الطعن شكلاً

بحثت اللجنة الطعن من حيث الشكل فوجدته مستوفياً لشروط الموضحة بالمادة
٥٧ من قانون الانتخاب فإن الطاعن ناخب بدائرة البليانة وتوقيعه مصدق عليه والتقرير
تقدم في مدة الحصة عشريوماً التالية لإعلان نتيجة الانتخاب

عن الطعن موضوعاً

بنى الطاعن طعنه على ثلاثة أسباب تضمنت حصول مخالفة للقانون وتهديد
وإكراه إلى آخر ما جاء بالتقرير .

قال في السبب الأول منها إنه حصلت مخالفة للمادة (٣٥) من قانون الانتخاب
التي وضعت لضمان تمثيل كل مرشح في لجنة الانتخاب القائمة حتى يجري الانتخاب
صحيحاً وبعيداً عما يفسده من التزوير وخلافه . وأنه قد ترتب على هذه المخالفة

والأخلال هذا بتنفيذ القانون أن تشكلت لجان عديدة تشكيلا غير قانوني وهذا مبطل لعملية الانتخاب .

ثم ذكر الطاعن ما حصل في لجتين هما لجنة ساحل بحري ولجنة الشيخ مرزوق الوحيلية فقال عن الأولى ما يأتي :

قدم الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل من فاحي فاحية الساحل بحري مركز البليانة عن احمد بك حيد ابو سنيت كشف المندوبين الخمسة لرئيس لجنة الساحل بحري بقر العدة في الساعة التاسعة من مساء يوم ٦ مايو فرفض استلامه وكليهما باحضاره في الصباح وفصلا قدماه له في الساعة السابعة من صباح يوم ٧ مايو وتسلم صورة منه وأمضى على الأخرى بالاستلام ولما ابتدأت عملية الانتخاب استحضر المندوبين الخمسة وأخبرهم بأن الكشف قدم بهد المباد القانوني وشكل اللجنة من ثلاثة من بينهم ابن عمدة الساحل البحري الذي سيأتي عنه الكلام بهد والثلاثة ينتمون لبطرس بك .

وقال عن الثانية ما يأتي :

قدم احمد بك حيد ابو سنيت كشفا بأسماء الناخبين الخمسة للجنة الشيخ مرزوق ومن بينهم الشيخ عبد الرحمن حماد من الوحيلية مع الشيخ مرزوق ولأعراض في نفس عمدة الشيخ مرزوق رشدي افندي بطرس ابن أخ المرشح أوعز الى رئيس اللجنة بأن الشيخ عبد الرحمن حماد المذكور محروم من التصويت سابق الحكم عليه وهذه دعوى باطلة لأن المذكور صوت في انتخاب مجلس النواب ولم يصدر ضده أحكام مائة من حق الانتخاب وقد قبل الرئيس كلام عمدة الشيخ مرزوق وأخرج للشيخ عبد الرحمن من الكشف وبهذه الطريقة تشكلت اللجنة من أنصار بطرس بك دون سواهم ووصل المصدة إلى بيته ولم يكن ثمة رقيب على التزوير والتلاعب وإفساد الانتخاب .

وقد رأت اللجنة وهذا للمواد ٥٧ من قانون الانتخاب و ٢ و ٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ أن تجري تحقيقا يشمل على الأخص الوقائع التي ذكرت بشأن اللجنتين المذكورتين وأن تطلع على أوراق لجان الانتخاب لتبين الحقيقة .

ولما كانت مدة الجلسة عشر يوماً المحددة بالمادة ٤ من اللائحة لتقديم التقرير لا تكفى لهذا العمل قد أخذت اللجنة أمر المجلس بحد هذه المدة .

وقد قامت اللجنة بعمل التحقيق والاطلاع على أوراق القبان واتضح لها من ذلك ما يأتى .

أولاً - بالنسبة للجنة ساحل بحرى فان كشف المدوين الجلسة الميعين من قبل احمد بك قد قدم الى رئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ من مساء اليوم السابق على يوم الانتخاب كما يؤخذ من شهادة الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل وشهادة رئيس اللجنة ومندوب الداخلية .

ثانياً - بالنسبة للجنة الشيخ مرزوق الوحيلية فانه تبين من شهادة الشيخ عبد الرحمن حماد أنه دخل قاعة انتخاب ضمن الجلسة المرشحين من قبل أحمد بك فالعمدة أخبر رئيس اللجنة بأنه ليس له حق الانتخاب لأنه محكوم عليه فى جنسية فرئيس اللجنة أخرجه ولم يوافق على ترشيحه مع أن يده تدكرة انتخابية وسبق أن أعطى صوته فى الانتخابات لمجلس النواب .

وبالرجوع الى أوراق اللجنة وجدت ورقة مؤشراً عليها من رئيس اللجنة ومن المدة رشدى افندى بطرس ابن أخى المظعون فى انتخابه نصها كالآتى :

« عبد الرحمن حماد خليفه حكم عليه بالحبس لمدة ٥ سنوات وعليه رأينا عدم ترشيحه للجنة الدائمة وأنه لم يحض المدة القانونية التى تخول له حق الانتخاب »

وظاهر حلياً من أوراق الانتخاب للجنة الدائمة أنه لو سمح للشيخ عبد الرحمن حماد بالاشتراك فى الانتخاب لكان هو وآخر يدعى محمد موسى أحمد من قبل احمد بك ممن يتالون أكثر الأصوات وكانت هناك اذن فرصة لتمثيل أحمد بك باللجنة الدائمة .

رأى اللجنة

نصت الفقرة الرابعة من المادة (٣٥) من قانون الانتخاب على أن لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسمائهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقفية فى

اليوم السابق على يوم الانتخاب ويفتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة ليكونوا أعضاء في اللجنة النهائية .

وبما أن كشف الناخبين المعينين من قبل أحد بك تقدم لرئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ مساء من اليوم السابق على يوم الانتخاب فكان يتعين عليه قبوله لتقديمه في الميعاد .

ونصت المادة (١٨) من قانون الانتخاب على أن لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك في الانتخاب .

ونصت المادة (١٩) على أن كل من قيد اسمه بالجدول وأصبح قيده فيه نهائياً يعطى شهادة بذلك .

وبما أن عبد الرحمن حماد مقيد اسمه بالجدول ويحمل شهادة تبيح له الحق في أن ينتخب فكان يتعين على اللجنة المؤقتة قبوله ضمن اللجنة المعينة بالكشف المقدم من قبل أحد بك ولهذا للشخص أن يشترك مع باقي المعينين من قبل المرشحين في انتخاب ثلاثة من بينهم ليكونوا ضمن أعضاء اللجنة النهائية أما البحث في كون هذا الرجل محروماً أو غير محروم من حق الانتخاب فهذا أمر خارج عن اختصاص اللجنة المؤقتة وعن اختصاص المحكمة .

وبما أنه قد ترتب على استبعاد هذا الشخص بعد أن أجريت عملية الانتخاب فعلا وحار فيها أربعة أصوات عدا صوته هو أن صار الثلاثة أعضاء المشكون للمرشحين في اللجنة النهائية جميعهم من فريق المطعون ضده وحرم أحد بك المرشح من أن يمثل في اللجنة كلية .

وحيث أن القانون قصد من الطريقة التي رسمها لانتخاب الثلاثة أعضاء إعطاء كل مرشح فرصة في أن يكون له ممثل في اللجنة النهائية ليتمكن على حسن سير عملية الانتخاب من حجة ولصمان منع التأثير على جمهور الناخبين من جهة أخرى . فأمر تشكيل اللجنة النهائية أمر جوهرى هام بحيث إذا شكلت تشكيلا غير قانوني وقات على المرشح الضمان سالف الذكر فإن عملية الانتخاب تكون باطلة .

وحيث أنه قد اتضح فعلا أن المطعون ضده حصل على أصوات في المجتئين

المطعون فيهما تزيد كثيراً على الأصوات التي حصل عليها خصمه وكونت فرقاً يزيد عن الأصوات التي زاد بها المطعون ضده على المرشح الآخر أحمد بك في جميع دوائر الانتخاب . فإن الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك وبين التي نالها أحمد بك في المجتتين المذكورتين هو ٥٨٦ صوتاً حالة أن الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك والتي نالها أحمد بك في جميع دوائر الانتخاب هو ٥٦٩ صوتاً وينتج من ذلك أنه باستبعاد أصوات المجتتين المطعون فيهما يكون أحمد بك هو الحائز لأكثرية الأصوات بفرق قدره ١٧ صوتاً .

وحيث أن عدد الناخبين في المجتتين هو ٢٢٢٠ ولم يحضر منهم إلا أقل من النصف كان من الجائز أنه لو تشكلت المجتتان المذكورتان تشكيلاً صحيحاً أن يحضر معظم من تخلصوا و ينتحوا أحمد بك أبو سنيت .

وحيث أن السبب الأول من أسباب الطعن اتضح منه ما يكفي لإثبات أن تشكيل المجتتين سالفتي الذكر غير قانوني وأن ذلك مبطل لعملية الانتخاب فلا حاجة لبحث باقي الأسباب .

بناء عليه

قررت اللجنة قبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بطلان انتخاب المطعون ضده
وخلو المحل .

رئيس اللجنة

عبد الحكيم عسكر

الكتاب الرابع

الدساتير الاجنبية^(١)

١ - دستور بلجيكا

ملكة دستورية نيابة برلمانية ورأية ذات دستور مطور وجامد
(دستور سنة ١٨٣١ تعدل حزياً في سنة ١٨٩٣ و ١٩١٢ و ١٩١٦ و ١٩٢١)
السلطة التشريعية : ينولها الملك بالاشتراك مع البرلمان وهو مكون من مجلس
النواب Chambre des Représentants ومجلس الشيوخ Sénat .
مجلس النواب : ينتخب اعضاؤه بالاقتراع العام المباشر لمدة اربع سنوات
ويتجدد تجديدأ كلياً بعد هذه المدة - عدد النواب ١٨٧ .
يشترط في الناخب أن يكون مواطناً قد أقام في دائرة الانتخاب سنة شهرور على
الأقل بالما من العمر ٢١ سنة .
(ولأرامل ووالدات رجال الجيش الذين قتلوا في الحرب العظمى وكذا النساء
المواتى اعتقلن المدو حق الانتخاب)
ويشترط في عضو مجلس النواب فوق ما تقدم أن يكون بالما من العمر ٢٥
سنة على الأقل .
طريقة الانتخاب : بالقائمة مع التمثيل النسبي .
لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء أما محاكمتهم فمن اختصاص محكمة
النقض والابرار بجميع دوائرها مجتمعة ولا يمكن للملك العفو عن الوزير الذي يحكم
عليه من محكمة النقض الا بناء على طلب أحد المجلسين .

(١) Voir Delpech et Laferrrière: Les Constitutions Modernes. 4e Edition.
Dodd : Modern Constitutions.

يمكن لمجلس النواب أن ينقذ في حالة عدم انعقاد مجلس الشيوخ والعكس غير جائز بحيث يكون انعقاد مجلس الشيوخ باطلا إذا حصل في غير دور انعقاد مجلس النواب .

مجلس الشيوخ : أعضاؤه ١٥٩ ينتخبون لمدة أربع سنوات ويتجدد هذا المجلس بعد هذه المدة تجديداً كلياً .

أما انتخابهم فيحصل بالطريقة الآتية :
٩٣ من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر
٤٤ منهم ينتخبون على درجتين بمرقة مجالس المدير يات
و ٢٢ منهم ينتخبون بمرقة الأعضاء السابق ذكرهم بعد الفصل في صحة انتخابهم .

يشترط في أعضاء مجلس الشيوخ عمومًا الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب وأن يكونوا بالقي من السن ٤٠ سنة على الأقل . ويشترط فوق ذلك في الشيوخ المنتخبين مباشرة (وعددهم ٩٣ كما قدم) أن يكونوا من طبقات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصري والأيطالي . ويشترط في الشيوخ المنتخبين بدرجتين بمرقة مجالس المدير يات (وعددهم ٤٤) ألا يختاروا ممن هم أعضاء بالمجالس المذكورة أو كانوا أعضاء بها في حلال السنين السابقتين .

ثم إن أبناء الملك أو أمراء العائلة المالكة عند عدم وجود أولاد لذلك يصبحون بقوة القانون أعضاء بمجلس الشيوخ عند بلوغهم الثامنة عشرة من العمر ولكن ليس لهم صوت محدود إلا بعد بلوغهم الخامسة والعشرين .

أحكام عامة للمجلسين : يعقد البرلمان سنوياً في شهر نوفمبر لمدة أربعين يوماً على الأقل قبل انتهاء السور .

لكل مجلس حق اقتراح القوانين وتعديلها ورفضها ولكل منهما حق التحقيق وحق الفصل في صحة نيابة أعضائه .

وفي كل دور انعقاد ينتخب كل مجلس رئيسه ووكيله كما أن كل مجلس يختص بوضع لائحته الداخلية المبينة لطريقة السير في تأدية أعماله - ولا ينقد أى مجلس انعقاداً صحيحاً إلا إذا حضره أغلبية الأعضاء المطلقة ولا يكون قرار المجلس صحيحاً إلا بأغلبية الآراء المطلقة وعند تساوى الأصوات يعتبر الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً .

لا يجوز الجمع بين عضوية أحد المحلّين وأية وظيفة حكومية عدا الوزارة .
كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والنواب ولا الجمع بين عضوية البرلمان ومجالس المديرية .

حق الانتخاب اجبارى والمتنع عن استعمال هذا الحق يعاقب بالجزاءات التى سبق لنا شرحها فى كلامنا عن التصويت الاجبارى .

لكل عضو فى البرلمان حق السفر مجاناً على خطوط سكك حديد الحكومة من محل اقامته إلى العاصمة محل انعقاد البرلمان . ويتناول عضو مجلس النواب مكافأة قدرها ١٢٠٠٠ فرنك فى السنة بخلاف عضو مجلس الشيوخ فلا يتناول إلا ٤٠٠٠ فرنك فى السنة (بصفة مصاريف) - ولا يمكن موازنة أحد أعضاء البرلمان لما يبدية فى المجلس من الآراء ولا يمكن فى أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات حثائية نحو أحد أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن المجلس التابع هو له ما عدا أحوال التلبس .

ثم أن السلطات مصدرها الأمانة واستعمالها يكون على الوجه المبين بالدستور (مادة ٢٥) .

ولا يجوز تفسير القوانين تفسيراً يقيد السلطات بوجه عام إلا بمعرفة السلطة التشريعية .

كذلك لا يمكن إيقاف العمل بالدستور بصفة كلية أو جزئية (مادة ١٣٠) .
تعديل الدستور : لا يجوز تنقيح الدستور إلا إذا اقترحت ذلك الهيئة التشريعية والملك فيحل المجلسان بعد هذا القرار بقوة القانون ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا إذا

حضر ثلثا الاعضاء في كل مجلس وصادقوا على التعديل بأغلبية ثلثي الآراء على الأقل .

الحكومة : الملك أسوة بالمجلس له حق اقتراح واصدار القوانين وان كان لذلك قانوناً حق الامتناع عن اصدار قانون (حق التصديق) الا انه لا يستعمل هذا الحق عملاً .

الملك يضع القوانين اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها .

الملك يدعو البرلمان للانقضاء العادي وله أن يدعو لانقضاء غير عادي والملك يقرر فسخ الانقضاء .

والملك حق تأجيل انعقاد البرلمان على أن لا يزيد هذا التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر في الدور الواحد إلا بموافقة المجلسين ولذلك حق حل المجلسين معاً أو أحدهما ويجب أن يشتمل أمر الحل على دعوة الناحين في خلال أربعين يوماً وعلى دعوة البرلمان للانقضاء في خلال شهرين من تاريخ الحل .

ذات الملك مصونة لا تمس والوزراء وخدام المشولون ونوابات الملك يجب تنفيذها أن يوقع عليها وزير . وأوامر الملك شفوية كانت أو كتابية لا تخفى الوزراء من المشولية . ولا يلى الوزارة إلا بلجيكي - ولا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة . للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسموا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى محدود في المداولات الا اذا كانوا أعضاء - ولكل مجلس أن يهتم على الوزراء حضور جلساته .

الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية ويعلن الحرب ويصدق الصلح ومعاهدات التحالف والتجارة ويلهمها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

ومعاهدات التجارة أو التي تمس حقوق المواطنين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا اذا وافق عليها البرلمان - وكل تعديل في أراضي الدولة لا يكون إلا بقانون ولا يجوز في أية حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة مناقضة للشروط العلنية .

للملك حق منح ألقاب الشرف ولا يمنح ذلك امتيازاً خاصاً لصاحبه ويمنح الملك الرتب العسكرية طبقاً للقانون - وله حق العفو وتخفيض العقوبة .

ثم أن حكومة بلجيكا برلمانية وجرى العرف على أنه إذا اقترح البرلمان على عدم الثقة بالوزارة سواء أكان صراحة أم بعدم التصديق على الميزانية أو قانون آخر هام وجب عليها (أو على الوزير) أن تستقيل .

وقد يمنح لبعض الأشخاص نظراً لخدماتهم الجليلة لقب وزير دولة *ministre d'Etat* ويؤخذ رأيه في الظروف الاستثنائية كما أنه قد يوجد وزراء بلا وزارة .

٢ - دستور فرنسا

(فرنسا دولة بياية برلمانية جمهورية بسيطة ذات دستور مسطور وجامد)

أصبحت فرنسا جمهورية من جديد عقب خلع نابليون الثالث في ٢ سبتمبر سنة ١٨٧٠ وتأيد هذا النظام بالقوانين الدستورية الصادرة في ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ وقد عدل هذا الدستور حزباً في بونة سنة ١٨٧٩ وأغسطس سنة ١٨٨٤ وأغسطس سنة ١٩٢٦ .

السلطة التشريعية - يتولاها رئيس الجمهورية مع البرلمان وهو مكون من

مجلس النواب *Chambre des Députés* ومجلس الشيوخ *Senat* .

مجلس النواب - ينتخب أعضاؤه لمدة أربع سنوات ويتجدد تجديدًا كلياً آخر المدة وعدد أعضائه ٦١٦ ينتخبون بطريقة مباشرة بحرفة جمهور الناخبين أي بدرجة واحدة .

ولكل فرنسي من القد كور بالغ من العمر ٢١ سنة حق الانتخاب (ورجال الجيش القدين في الخدمة العامة محرومون من حق الانتخاب) .

ويجب أن لا تقل سن عضو مجلس النواب عن ٢٥ سنة .

وقد تعدلت طريقة الانتخاب مراراً من سنة ١٨٧٥ للآن فأخذ قانون الانتخاب

الصادر في ٣٠ نوفمبر من تلك السنة بنظام الانتخاب الفردي *système uninominal*

وفي سنة ١٨٨٥ أدخل نظام الانتخاب بالقائمة Scrutin de liste وفي سنة ١٨٨٩ عدل عنه الى الانتخاب الفردي كما فرض وقتئذ علي كل مرشح في بحر الاسبوعين السابقين على الانتخاب أن يوقع اقراراً بترشيح نفسه لفائز واحدة مئة فقط بحيث تعتبر الأصوات التي يتلها في أية دائرة حلافا باطلا . وفي سنة ١٩١٩ أعيد نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي ثم استعفى عنها مرة أخرى بالانتخاب الفردي سنة ١٩٢٧ .

مجلس الشيوخ - مكون من ٣١٤ عضواً منتخبين لمدة ثلث سنوات ويتجدد ثلث العدد كل ثلاث سنوات على التتابع - ولا تقل من أعضاء هذا المجلس عن أربعين سنة ويحصل اختيارهم جميعاً بطريق الانتخاب على درجتين بواسطة لجان موافقة في كل مديرية من نواب هذه المديرية وأعضاء مجلس المديرية والمجالس المركزية ومدوبيين عن البلديات والمجالس المحلية فيها ثم انت إراء العائلات المالكة الساجدة ممنوعون من الجلوس في البرلمان .

وينعقد البرلمان في يوم الثلاثاء الثاني من يناير ما لم تصدر الدعوة للانتقاد قبل ذلك من رئيس الجمهورية ويستمر دور الانعقاد خمسة شهور سنوياً ورئيس الجمهورية أن يدعو البرلمان للانتقاد وكذلك دعونه اذا طلب ذلك نصف أعضاء كل من المجلسين . والحكومة ولاعضاء البرلمان اقتراح القوانين ويمكن للحكومة أن تبدأ بعرضها على أي المجلسين ما عدا القوانين المالية Loi de finances يجب عرضها على مجلس النواب ليقرها أولاً .

وينعقد مجلس الشيوخ بهيئة محكمة عليا للنظر في القضايا الخاصة بأمن الدولة ولحاكمة رئيس الجمهورية أو الوزراء .

وينتخب في كل دور انعقاد رئيس لكل من المجلسين - واذا اجتمع المجلسان بهيئة جمعية وطنية فلرأسة لرئيس مجلس الشيوخ .

وكل من المجلسين يختص بالمصل في صحة نيابة أعضائه وبسن لائحته الداخلية و بانتخاب الرئيس وأرمه وكلاء (وستة سكرتيرين للشيوخ وثمانية لنواب) .

ويتناول عموماً البرلمان ٦٠ ألف فرنك سنوياً ويمتد فوق ذلك رئيس كل من

المجلسين مصاريف إضافية لتمثيل - ولكل عضو حق السفر على خطوط السكة الحديدية مقابل دفع مبلغ زهيد سنوياً .

ملحوظة : يوجد في فرنسا مجلس دولة Conseil d'Etat أنشأه نابليون الأول و بقي من عملهم اختصاصاته استشارية وقضائية وأعضاؤه على درجات :

Conseillers, Maîtres des requêtes et auditeurs

وكلهم معينون بواسطة رئيس الجمهورية و وظيفة هذا المجلس إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالإدارة وهو المحكمة الإدارية العليا التي تفصل في القضايا المتعلقة بسير المصلح العمومية (Services publics) .

الحكومة - رئيس الجمهورية ينتخب كل سبع سنوات بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي النواب والسيوحي محتصرين بهيئة جمعية وطنية وهو الذي يصدر القوانين التي يقرها البرلمان و يتولى تنفيذها و يختار رئيس الوزراء الذي يكلف بتشكيل الوزارة و حرت المادة على اختيار الوزراء من أعضاء المجلسين وقد يختار بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان كوزراء الخارجية والحرية والبحرية ولكن هذا قليل الحصول .

و رئيس الجمهورية هو الذي يمين الموظفين في الوظائف الملكية والمسكرية وله حق العفو وليس مسئولاً إلا في حالة الخيانة العظمى أو بالنسبة للجرائم العادية التي لا علاقة لها بوظيفته وهو الذي يصدق المعاهدات مع الدول الأجنبية ولكن هناك معاهدات عديدة كالمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو استمرارها يجب التصديق عليها من الهيئة التشريعية . وليس له أن يعلن حرباً بغير رضا المجلسين وكل أمر صادر من الرئيس يجب أن يوقع عليه وزير .

ورئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب لكن بموافقة مجلس السيويخ وإذا خلا محل رئيس الجمهورية فيجتمع المجلسان فوراً لانتخاب رئيس جديد - كما أن الرئيس حق تأجيل انعقاد البرلمان ولكن لا يصح أن يزيد التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر أكثر من مرتين في الدور الواحد .

كذلك له حق إيقاف التشريع VETO في خلال شهر من عرض القانون عليه فإذا استعمل حقه في الاعتراض يعاد القانون للبرلمان لإعادة النظر فيه فإذا صدق عليه البرلمان بعد ذلك ولو بأغلبية عادية صار واجب التنفيذ .

أما الوزراء فيدير كل منهم أعمال وزارته الخاصة وكل منهم مسئول أمام البرلمان كما أن الوزراء مسئولون أمامه بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة وكثير من الوزارات الفرنسية في الوقت الحاضر تشتمل على وكلاء برلمانيين وقد جرى العمل كما رأينا على اعتبار الوزارة مسئولة أمام كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ

٣ - دستور إنجلترا

(إنجلترا مملكة دستورية نيابية برلمانية وراثية ذات دستور غير مسطور مرر)
السلطة التشريعية . السلطة التشريعية يتولاها الملك مع البرلمان وهو مكون من مجلس العموم House of Commons ومجلس اللوردات House of Lords - ينعقد البرلمان بناء على دعوة الملك بعد استشارة مجلس الملك الخاص Privy Council ونصدر هذه الدعوة قبل التاريخ المعين للانقضاء بشرين يوماً على الأقل - والدور المادى للانقضاء يمتد من ٢٠ فبراير الى أواسط أغسطس وينتهي الدور بأمر من الملك - وكل مشروع قانون لم يصدق عليه أحد المجلسين على الأقل في الدور ينقط .

مجلس العموم . ينتخب أعضاء هذا المجلس على طريقة الانتخاب الفردي المباشر أى بدرجة واحدة لمدة خمس سنوات بحيث يتحدد تجديد كلياً بعد هذه المدة - وقد تقرر في أغسطس سنة ١٩١١ The Parliament Act أن القوانين المالية Money Bills إذا لم يصادق عليها مجلس اللوردات خير تعديل تغد إذا أجازها الملك بعد موافقة مجلس العموم ، ولا بد من عرض هذه القوانين أولاً على مجلس العموم الذى له حق الموافقة عليها أو نخبصها وليس له حق زيادتها ولا اقتراحها . أما مشروعات القوانين الأخرى غير المالية وغير التى تقرر مدة اطلالة النيابة فانه اذا وافق مجلس العموم عليها وأرسلها الى مجلس اللوردات فرفضها هذا الاخير فعلى مجلس النواب أن يعيدها اليه ثانية وثالثة وبعد اقرارها في ثلاثة أدوار متعاقبة Sessions فاذا أصر مجلس اللوردات على رفضه وكان قد مضى على مشروع القانون موضوع البحث سنتان أصبح قانوناً نافذ المفعول . وكل هذه القوانين يجب ارسالها لمجلس اللوردات قبل انتهاء الدور بشهر على الأقل . ولا فرق بين حصول الاقرار من مجلس نواب واحد أو أكثر (كانت

تكون انتهت مدة المجلس الاول طيبة أو بطريق الحل واعيد انتخاب مجلس آخر أقر المشروع) - والخلاصة أن مجلس النواب أصبحت الكلمة النافذة في القوانين المالية وغير المالية . ولذلك كما رأينا أسباب تاريخية وعقلية فمن أهم الأسباب التاريخية نظام التجلتوا مثلاً أن مجلس نوابها قد منح منذ القرن الرابع عشر حق الاستشارة ووضع الضرائب وتعديلها وأن مجلس اللوردات ورأى لا يتصل بالشعب . ومن أهم الأسباب العقلية انه اذا علق فرض الضرائب على قبول المجلسين تعطلت أعمال الحكومة فلا بد من افراد أحد المجلسين بذلك وأحقهما بالافراد المجلس الأدنى المثل للأمة . وعلى ذلك يكون قانون أغسطس سنة ١٩١١ آف الذكر قد قصى على البقية الباقية لمجلس اللوردات من حق المعارضة . وقبل ذلك (أي قبل سنة ١٩١١) كان من الجواز أنه عند وقوع الخلاف بين مجلس العموم ومجلس اللوردات وأصر مجلس اللوردات على رأيه وبقى مجلس العموم حائزاً ثقة الأمة به أن تطلب الحكومة من الملك أن ينشئ في مجلس اللوردات مناصب جديدة كافية لتغليب كفة الموافقين على كفة المعارضين . ولمعرفة ما اذا كان مجلس النواب لا يزال حائزاً ثقة الأمة يجب الرجوع الى رأى الأمة في المشكلة القائمة وذلك بمجلس النواب وتجديد الانتخاب فادا كانت نتيجة الانتخاب الجديدة عودة الاكثرية للحزب الذي كان غالباً بالمجلس كانت ذلك دليلاً على تأييد الأمة له .

ومجلس العموم مكون من ٦١٥ عضواً منتخبين جميعاً بدرجة واحدة ولا يقل سن كل عضو فيه عن ٢١ سنة ثم أن رجال الدين واللوردات لا ينتخبون ولا ينتخبون كما أنه لا يجوز انتخاب الموظفين ولا منحى التوريد للحكومة - وبمقتضى قانون إصلاح الانتخاب الصادر في سنة ١٩١٨ أتيح انتخاب النساء لمجلس العموم وحلت أول امرأة بهذا المجلس (لادى أستور) في ديسمبر سنة ١٩١٩ - ثم ان عضو مجلس العموم يتناول دون عضو مجلس اللوردات مكافأة سنوية قدرها ٤٠٠ جنيه تقرر رفعها في سنة ١٩٣٧ الى ٦٠٠ جنيه .

والناخبون من الذكور يجب أن لا تقل سنهم عن ٢١ سنة والنساء ٣٠ هذا بحسب قانون انتخاب سنة ١٩١٨ أما منذ سنة ١٩٢٨ فالسن الانتخابية

واحدة للجنسين ويشترط أيضا في الناحب أن يكون مقبلا في مسكن لا يقل أحرته عن عشرة جنيهات سنويا في نفس المقاطعة التي يستعمل حق الانتخاب فيها أو في المقاطعة المجاورة لها

ولا يشترط إقامة النائب في دائرة انتخابه وذلك مما يجعل انتخاب الاكفاء غير المقيمين في دائرة الانتخاب ممكنا وانما يشترط على من يرشح نفسه للبيان أن يدفع أمانة قدرها ١٥٠ جنيها تزد اليه إذا حصل على عدد معين من الأصوات ($\frac{1}{8}$ أصوات الدائرة على الأقل).

وبما أن حكومة إنجلترا برلمانية فإذا اقترح مجلس العموم على عدم الثقة بالوزارة صراحة أو بعدم التصديق على قانون هام تعرضه الحكومة وجب عليها أن تستقبل الا اذا فضلت حل مجلس العموم واستفتاء الأمة عن طريق انتخابات جديدة. وللحكومة وحدها حق اقتراح القوانين المالية وتعرض على مجلس العموم أولا أما القوانين الأخرى فيمكن اقتراحها بمرقة أى عضو من البرلمان والبده برضاها على أى المجلسين .

ورئيس مجلس العموم The Speaker ينتخب مدى أحل البرلمان أى لمدة الفصل التشريعى كله إلا إذا استقال أو توفى وقد حرت المادة على تجديد انتخابه حتى ولو تمير الحزب الغالب فهو معتبر حكما أكثر منه زعيما فليس له سلطة تعيين اللجان (كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس نواب الولايات المتحدة) ولا يسدى رأيه في المناقشات إلا إذا تساوت الأصوات فيرحح الكفة ، ثم أن سلطته في حفظ النظام كبيرة فهو الذى يقرر الاقتراع على اقبال باب المناقشة في موضوع ما وله أن يمنع من الكلام المصو الذى يصر على التكلم خارج موضوع المناقشة ، وقرارات الرئيس في مسائل حفظ النظام نهائية أى أنها لا تحتاج لتفادها إلى تأييد المجلس .

ويحل محل ال Speaker عند غيابه Chairman of Committee وهو معين بمرقة الوزارة في مبداء كل دور انعقاد وهو الذى يرأس مجلس العموم إذا انعقد بمهيئة لجنة فإذا غاب يحل محله الوكيل المنتخب Deputy Chairman .

ومجلس العموم هو الذى يفصل في توفر الشروط في عضو المجلس من عدمه - أما الفصل في صحة اجراءات الانتخاب ذاتها فمن اختصاص قاضيين من محكمة لندوة

المليا ينتخبها باقى قضاة هذه المحكمة لهذا الغرض وتقوم هذه المحكمة (أى القاضيين)
قبل الفصل فى الموضوع بأجراء التحقيق اللازم فيه .

ومجلس العموم هو الذى ينهم الوزراء وكبار الموظفين - ولا يمكن التخلى عن
عضوية مجلس النواب (أى لا تقبل الاستقالة من العضوية) إلا بالتوظيف -
وينعقد مجلس العموم انعقاداً صحيحاً إذا حضره أربعون عضواً على الأقل .

ولا يجوز القصر على أحد الاعضاء فى أثناء الدور الا بأذن المجلس التابع هو له
ما عدا أحوال التلبس - ولأعضاء المجلس حق التكلم بغير استئذان الرئيس وممنوع
قراءة الخطب وإنما يمكن الاستماع بمدكرات .

مجلس اللوردات : أكثر أعضاء مجلس لوردات انجلترا يتلقون منصبهم بالورثة
وليس فيهم سوى خمسة يمينون لمدة حياتهم من رجال القانون Law Lords ليجدوا
المجلس بأرائهم عند انعقاده بهيئة محكمة و ٢٦ من رجال الدين يمينون لمدة حياتهم
كذلك و ١٦ عضواً متعصبين من بين أعيان اسكتلندا و ٢٨ من أعيان ايرلندا
أصبح عددهم الآن ١٦ فقط بعد انفصال ايرلندا الحرة . ولكل شخص يمنح لقب
اللوردية الوراثية حق الجلوس فى مجلس اللوردات - وعدد أعضاء هذا المجلس الآن
يلغ ٧٦٨ عضواً وينعقد انعقاداً صحيحاً إذا حضر ثلاثة من أعضائه على الأقل
و يجوز للورد العائب أن يوكل غيره فى إبداء الرأى .

رئيس مجلس اللوردات هو اللورد شانسلى Lord Chancellor وهو وزير
الحقانية فى الواقع ويرأس أيضاً هذا المجلس إذا انعقد بهيئة محكمة . وسلطة هذا
الرئيس أضعف من سلطة رئيس مجلس النواب فلا يمكنه منع العضو من التكلم وليس
له حرية حفظ النظام إلا بقرار من المجلس .

لمجلس اللوردات اختصاص قضائى لمحاكمة الوزراء وكبار الموظفين - ولهذا
المجلس الحق فى أن يجلس بهيئة محكمة استئناف لإعادة النظر فى الأحكام الصادرة
من المحاكم العادية ويرجع هذا الاختصاص الى العهد السابق إذ كان القضاء يكونون
ما يعرف بمجلس الملك ، ولا يجلس عادة فى هذه الحالة مع الرئيس (اللورد شانسلى)
سوى اللوردات من رجال القانون - ويجوز انعقاده بهيئة الصفة ولو كان مجلس

العموم منعلاً أو مؤحلاً ولكن المجلس غير مختص بالنظر في الاستئنافات التي ترفع عن الأحكام الصادرة من محاكم المستعمرات أو الأملاك البريطانية - وليس للمجلس اللوردات حق اقتراح القوانين المالية ولا تعديلها ولا وقف رفضه لإياها بقاؤها متى صدق عليها الملك كما تقدم .

الحكومة : الملك يصدق على القوانين وله حق الامتناع عن التصديق عليها بصفة مطلقة (Droit de sanction) ولكن هذا الحق غير مستعمل عملاً لتقدم النظام البرلماني في إنجلترا - كذلك الملك حتى تأجيل انعقاد البرلمان وحل مجلس العموم - والقاعدة الدستورية في إنجلترا أن الملك يختار الوزراء من أعضاء الحزب الغالب في البرلمان . ولا يجوز للوزير أن يجلس ولا أن يكون له رأى محدود إلا في المجلس التابع هو له . ومن هنا نشأت طريقة تعيين وكيل برلماني للوزارة من بين أعضاء المجلس ليُمثل الوزير في المجلس الذي لا يستطيع الجلوس فيه ويسقط من منصبه بسقوط الوزارة ويعد من هيئة الوزارة ولو أنه ليس من هيئة مجلس الوزراء هذا بخلاف الوكيل المسمى permanent under secretary of state الذي يعتبر موظفاً حكيمه من الموظفين يسرى عليه قانون التأديب وغيره .

٤ - دستور الولايات المتحدة

(جمهورية متحدة مركزيًا غير برلمانية ذات دستور مطور وجامد)
شكل حكومة الولايات المتحدة مؤسس على دستور ١٧ سنة سبتمبر ١٧٨٧ وقد عدل هذا الدستور في عشر مواضع بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٧٩١ وصدر التعديل الحادي عشر في ٨ يناير سنة ١٧٩٨ والثاني عشر في ٢٥ سبتمبر سنة ١٨٠٤ والثالث عشر في ١٨ ديسمبر سنة ١٨٦٥ وهو التعديل الذي بمقتضاه ألغى الرق . أما التعديل الرابع عشر فكان في ٢٨ يونيو سنة ١٨٦٨ والخامس عشر في ٣٠ مارس سنة ١٨٧٠ وبه سوى في الحقوق بين جميع سكان الولايات المتحدة البيض منهم والسود . والسادس عشر في سنة ١٩١٣ وبه أُلغى فرض ضريبة على الأبرار وحصل التعديل السابع عشر في ٣١ مايو سنة ١٩١٣ والثامن عشر في ٢٩ يناير سنة ١٩١٩ وبه

حرمت الخمر وقد النى والتاسع عشر في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ وبه أصبح للنساء حق الانتخاب أسوة بالرجال الخ . وبلغ مجموع هذه التعديلات للآن ٢١ تعديلا .

السلطة التشريعية : يتولاها مؤتمر الولايات المتحدة Congress وهو مكون

من مجلسين : مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House of Representatives

مجلس النواب : انتخابه مؤسس على النسبة المئوية غير منظور في ذلك إلى

ما يصيب كل ولاية من النواب و ينتخب أعضاؤه طريق الاقتراع العام لمدة سنتين ويتجدد بعد هذه المدة تجديدًا كليًا - ولكل مواطن رجلا كان أو امرأة بالغ من العمر ٢١ سنة الحق في الانتخاب . ويشترط في الناخب الإقامة في دائرة الانتخاب مدة تختلف باختلاف الولايات بين ثلاثة شهور وستين ويشترطون في بعض الولايات في الناخب معرفة القراءة والكتابة ومثل هذا القيد يؤدي في الواقع إلى حرمان السود من التمتع بهذا الحق بنظر أن يتعارض ذلك مع النص الدستوري القاضي بالساواة .

ويشترط في عضو مجلس النواب الإقامة سبع سنوات على الأقل بالولايات

المتحدة وسن ٢٥ ولا يجوز انتخابه إلا في الدائرة التي بها موطنه . وقد انتقد برايس BRYCE هذا الشرط باعتبار أنه سبب لانتخاب غير الأكفاء في الدوائر التي قد نخلو من أكفاء ومن جهة أخرى فحول دون انتخاب بعض الأكفاء في الدوائر التي يكثر فيها هؤلاء . وقد يكون عدد هؤلاء الأكفاء أكثر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة . فتكون النتيجة أن لا ينسج المجال لانتخابهم بينما ينتخب في دوائر أخرى أشخاص أقل منهم كفاءة - وقاعدة الانتخاب بوجه عام تختلف باختلاف كل ولاية - وللمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء .

ينتخب رئيس مجلس النواب Speaker لمدة سنتين وبمختار عادة من الحزب

الغالب وله سلطة تعيين القجان ويتناول ١٢٠٠٠ ريال في السنة .

ولا يجوز لهذا المجلس الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة لأن حكومة الولايات

المتحدة رئيسية غير برلمانية فالوزارة فيها غير مسئولة أمام البرلمان .

عدد النواب الذين يمثلون كل ولاية في مجلس النواب يتناسب مع عدد سكان

هذه الولاية فهناك ولايات يمثلها نائب واحد وولاية يمثلها ثلاثة وأربعون نائباً ومجموع النواب الآن ٤٣٥ بنسبة نائب واحد لكل ٢٣ ألف ساكن تقريباً .

مجلس الشيوخ (السناتور) : ينتخب أعضاء هذا المجلس (وعددهم ٩٦) بنسبة ممثلين اثنين لكل ولاية من الولايات المتحدة الثمانية والأربعين سواء أكانت ولاية كبيرة أم صغيرة أى بنصف النظر عن النسبة العددية للكان بخلاف مجلس النواب - وفائدة هذه الممارسة في تكوين المجلسين ظاهرة في أن المجلس الأعلى بهذه الطريقة التي نجعلها ممثلاً للولايات بالتساوي يمكنه أن يلفظ من استبداد الولايات الكبرى بالولايات الصغرى الناشئ من كثرة نواب تلك وقلة نواب هذه في المجلس الأدنى (النواب) . وأعضاء مجلس السناتور ينتخبون الآن بالاقتراع العام لمدة ست سنوات ويتجدد ثلث هذا المجلس كل سنتين .

وبمختلف التشريع في الولايات المتحدة عنه في إنجلترا من وجهة أن في الولايات المتحدة يجب أن يقدم كل مشروع قانون للمجلس من أحد أعضائه أو من أحد أعضاء مجلس السناتور إذا كان الاقتراح معروضاً على هذا المجلس لأنه ليس للحكومة هناك حق اقتراح القوانين . وأما في إنجلترا فأغلب القوانين تحصر وتعرض من جانب الحكومة . ويتشابه التشريع في الولايات المتحدة بشبه في إنجلترا في نقطة أن كل تشريع يتضمن تحميل الأهالي أى عبء مالى يجب أن ينشأ أولاً في مجلس النواب ولكن لمجلس الشيوخ الأمريكى حق التعديل فيه أسوة بالقوانين الأخرى^(١) .

ويشترط في عضو هذا المجلس (الشيوخ) أن يكون قد أقام بالولايات المتحدة سبع سنوات على الأقل وأن يكون مائناً من العمر ثلاثين سنة على الأقل .

وللمجلس السناتور فوق سلطته التشريعية الحق في التصديق على المعاهدات ولا ترفض معاهدة صدق عليها الرئيس إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء . ولهذا المجلس التصديق على التعيينات الهامة التي يجريها الرئيس وله أن يرفض التصديق عليها - وله حق التعديل والرفض حتى فيما يتعلق بالقوانين المالية .

ويعتقد هذا المجلس بميزة محكمة عليا لفصل في أحوال الخيانة العظمى وغيرها

(١) بعكس مجلس اللوردات الذي فقد سلطته في المسائل المالية منذ سنة ١٩١١ .

التي تنسب للموظفين ولرئيس الاتحاد نفسه (رئيس الجمهورية) ولكن لا يجوز لها أن تحكم إلا بال عزل من الوظيفة والحرمان من الحقوق الوطنية .

وكل من المجلسين يفصل في صحة نيابة أعضائه ولا يلغى انتخاب عضو إلا إذا أقر ذلك ثلثا الاعضاء على الأقل .

ورتب كل عضو في أى المجلسين يبلغ ٧٥٠٠ ريال في السنة مع علاوة اضافية تناسب مع بند المسافة نظير مصاريف الانتقال .

ولا يجوز لعضو أى المجلسين مدة نيابته أن يتولى أية وظيفة مدنية كما انه لا يجوز لأى موظف ولو كان وزيراً أن يجمع بين وظيفته وعضوية أى المجلسين ولذلك قد يحدث أحيانا أن يكون الوزير قاضياً لحزب ليست له الاغلبية في البرلمان ولا أهمية لذلك إذ ان الوزراء لا يحضرون القوانين ولا يدافعون عنها ولا يشتركون في مناقشات المجلسين .

الحكومة : رئيس الجمهورية ينتخب هو ووصيكته على درجتين ولمدة أربع سنوات يكون في حالها غير قابل للعزل إلا بطريق الاتهام البرلماني Impeachment وذلك في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو جريمة هامة من هذا القبيل ويقوم بالاتهام في هذه الأحوال مجلس النواب امام مجلس الشيوخ القى بنقده بهيئة محكمة يرأسها كبير القضاة . ويشترط لقرار العزل أن يصدر بأغلبية مكونة من ثلثي الآراء . وانتخاب رئيس الجمهورية يحصل بالطريقة الآتية : -

كل ولاية تختار عدداً من المدعوين ينتخبون بحسب قانون الانتخاب الخاص بالولاية وعدد هؤلاء المدعوين يساوي مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية في المؤتمر . فيجتمع هؤلاء المدعوون في عواصم ولايتهم لانتخاب الرئيس وتقرض أصواتهم وتجمع امام المؤتمر . ولكن لا يكون هؤلاء المنتخبون تحت تأثير حزب مخصوص أو مدفوعين بمائل المصلحة الخاصة اشترط أن لا يكونوا من أعضاء مجلس الشيوخ ولا مجلس النواب ولا من موظفي الحكومة .

ويشترط في الرئيس أن يكون مواطناً وسنه ٣٥ سنة على الأقل وان يكون قد أقام بالولايات المتحدة ١٤ سنة على الأقل . وهو ليس بعضو في أى مجلس نيابي بل

يكون هيئة مستقلة ينتخبها الشعب ليكون دقيقاً على المصلحة العامة - لا يجوز له منع رتب أو ما عاقلها - وله حق العفو وتخفيض العقوبة إلا في حالة الـ "Impeachment".

والرئيس هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والمليشيا (المتطوعة).
ووكيل الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ بقوة القانون وإذا استقال الرئيس أو توفي يصح وكيله رئيساً للمدة الباقية من الأربع سنوات وفي هذه الحالة ينتخب للمدة الباقية لمجلس الشيوخ رئيس آخر.

وتدار شئون الحكومة بواسطة عشرة وزراء يكونون هيئة الوزارة يختارهم الرئيس، ولا بد ظرياً من تصديق مجلس الشيوخ على تعيينهم^(١) وكل منهم يدير شئون وزارته وهو خاضع لرئيس الجمهورية مباشرة ويبقى في وظيفته طالما هو مستع برضا الرئيس فالوزراء تابعون لرئيس مباشرة وليسوا مسئولون أمام الهيئة التشريعية فلا يجوز للبرلمان إسقاط الوزارة كما أنه لا يجوز لرئيس حل البرلمان ولا تأجيل انعقاده إنغاله حق الاعتراض التشريعي (Veto) في ظرف عشرة أيام فإذا وافق المجلسان من حديد على القانون بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين غُذ القانون رغم معارضة الرئيس. وقد اتقد الاستاد اسمان هذا النظام باعتبار أن رئيس الجمهورية يستطيع بهذا الحق قهر القانون لتعذر الوصول إلى هذه لأغلية ولكن أثبت العمل عكس ذلك. ثم أن الحكومة المركزية Central تمتد سلطتها على مسائل الضرائب العامة والماعهات والعلاقات الخارجية والجيش والبحرية وإلى حد محدود على المليشيا - كذلك تمتد سلطتها على التجارة سواء أكانت خارجية أم بين بعض الولايات وبعضها ومسائل البريد والعملة والموارين والمكايل وتحقيق وعقاب الجرائم المضرة بأمن حكومة الولايات المتحدة.

ملحوظة: رأينا أن دستور الولايات المتحدة يقول محاكها حق اهامال كل عمل أو قانون مخالف للدستور مهما كان مصدره وهذه ضمانة كبرى للأفراد.

(١) لكن جرى العرف من زمن طويل كما رأينا على ترك الرئيس حراً في اختيار وزرائه.

كلمة

في اللوائح الداخلية^(١)

نظام المجالس التشريعية - لابد لحسن سير الأعمال بالمجالس التشريعية من نظام يقف بالأعضاء عند حد المناقشة المقبولة فلا يتطرحون في مبادئ الجدل الذي لا مائل تحته ولا يتعجلون في سن القوانين قبل أن تستوفي حقها من البحث والتمحيص . وقد علمنا أن المجالس التشريعية كبيرة العدد فإذا لم يوجد نظام بين طرق المناقشة والداولة والتصويت سادت الفوضى بين الأعضاء . وضاع الوقت على غير جدوى ولهذا اعتادت المجالس أن تضع لنفسها لوائح داخلية تتضمن النظام الواجب اتباعه . ومن أهم قواعد النظام المتعارف بين المجالس : (١) أن يتلى كل قانون عدداً من المرات في جلسات مختلفة فيتل أول مرة اجمالاً ثم يحدد له جلسة مقبلة تدور المناقشة فيها مادة فادة ويعدل ما يرى المجلس تمديده فيه وقد يحدد له جلسة ثالثة لمناقشته ووضعه في القالب النهائي وفائدة تمدد القراءات أنها تمكن المجالس من فحص القانون فحصاً تاماً فلا يصدر القانون تحت تأثير العوامل الوقتية . (٢) أن تشكل لجان من بين أعضاء المجلس يختص كل منها بدراسة جزء من المشروعات التي ترفع إلى المجلس ما بين مالية وزراعية وصناعية ومنافع عمومية . الخ والفضالب أن يراعي في تشكيل اللجان أن يكون بين أعضائها رجال من ذوي الخبرة الفنية بالأمور التي تختص بدراستها وهذا النظام متبع في الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا ومصر وغيرها^(٢) - وفائدته أنه يسهل نظر عدة مشروعات في وقت واحد ويوفر على المجلس وقته ويضمن حسن فحص القوانين . وآراء اللجان غير نهائية فللمجلس تعديل ما يرى

(١) Voir Moreau et Delpech, Règlements des assemblées législatives
Eugène Pierre - Droit politique et parlementaire
Esmein, Duguit, Hauriou (Droit Constitutionnel).

(٢) Voir . Joseph - Barthélemy - Essai sur le Travail parlementaire
et le Système des Commissions, Paris 1934.

تعديله منها إلا أنه كلما عدل المشروعات تعديلاً جوهرياً بعد خروجها من اللجان .
(٣) أن يكون ثمة طريقة لإيقاف المناقشة عند حد معلوم والمنع في ذلك أن يقترح أحد أعضاء ائقال باب المناقشة فإذا وافق رئيس المجلس على طرح هذا الاقتراح وأيدته الأغلبية وجب إيقاف البحث ومن هذا القبيل أيضاً أن يقرر المجلس من بادية الأمر تحديد زمن المناقشة في موضوع معين كما هو متبع في إنجلترا .

وقد منع الدستور المصري بالمادة ١١٩ لكل مجلس حق وضع لائحته الداخلية ومما تعرضت لتنظيمه هذه اللوائح التفريق بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والمشروعات المقدمة من الأعضاء على نحو ما أوضحناه - (مواد ٧٢ و ٧٥ نواب و ٧٥ و ٧٨ شيوخ) (١) .

وقد نظمت هذه اللوائح أيضاً توحيد الأسئلة والاستجابات وأخذ الآراء وكيفية المحافظة على النظام ونكوين مكتب إدارة كل مجلس من رئيس ووكلاء وسكرتيرين ومراقبين .

العلاقة بين المجلسين - نصت المادة ١٠٦ من الدستور المصري على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانقضاء نفسه . ونصت المادة ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ) (٢) على أنه إذا أدخل أحد المجلسين تعديلاً في مشروع قانون قرره المجلس الآخر فهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه انتداب لجنة من قلة للاجتماع مع لجنة من المجلس الآخر للاتفاق على نصوص تقلها اللجنتان فإذا اتفقت اللجنتان على نص تمام المناقشة في كل مجلس على النص الجديد . وفي حالة عدم الاتفاق لا يجوز إعادة النظر في الموضوع قبل مضي شهر على الأقل من يوم اختلاف اللجنتين أو تبليغ أحد المجلسين بقرار الرفض للآخر . وقد يتبادر الى ذهن ان هناك تناقضا بين تلك المواد والمادة ١٠٦ دستور التي تنص على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانقضاء نفسه - على ان هذا الخلاف ظاهري فقط فان المادة ١٠٦

دستور خاصة بمشروعات القوانين التي يقترحها أحد الأعضاء ثم يرفضها البرلمان (أى المجلسان) فلا معنى لاعادة المناقشة فيها في دور الاتقاد نفسه تقادياً من رفضها مرة أخرى ، أما المواد ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ) فإنها تقترض حالة مشروع قانون سواء أكان مقدماً من الحكومة أم من أحد الأعضاء فصدق عليه أحد المجلسين وادخل المجلس الآخر عليه تعديلاً موجب لاعادة المناقشة ولكن تقادياً ايضاً من ضياع الوقت تنص اللوائح على ان المناقشة تكون بمرقة لجنة من كل مجلس وفي ذلك تسهيل كبير للوصول الى اتفاق بين المجلسين بحيث لا يجهوز اعادة النظر في الموضوع قبل مضي شهر يمضي على تاريخ عدم اتفاق المجتئين أو تسليم احد المجلسين قرار الرفض للآخر .

ويراعي بوجه عام ان اللوائح الداخلية مرنة بحيث يمكن تغييرها حسب رغبة كل مجلس ^(١) بغير ضرورة الاتجاه الى سلطة اخرى وكان اقتباس لوائحها الداخلية من اللوائح الاحنية أسوة بالدستور . وفي البلاد النيابية القديمة كإنجلترا العادات والسوابق المتكررة شأن كبير في تفسير أعمال البرلمان .

ففي إنجلترا يوجد ما يسمونه المراقب (Whip) وهو عضو يختاره زعيم الحزب لكي يراقب حضور أعضاء حزبه في جميع الأحوال الواجب حضورهم فيها ولا بد أن يكون المراقب عضواً بالبرلمان .

ووظيفة المراقب من الأهمية بمكان عظيم لان مصير بعض القوانين المطامة كما ان مصير الوزارة معها قد يكون مطلقاً على نتيجة اخذ الأصوات فإذا كانت الأعلى التي تسند اليها الحكومة قليلة فمن المهم ان يكون لدى الحكومة دائماً عدد من الأعضاء يكفلون رجوعان كفتها ولا يمكن الوصول الى هذه النتيجة بغير مساعدة المراقبين .

ويتناول المراقب من حزب الحكومة مرتباً بخلاف مراقبي احزاب المعارضة ^(٢)

(١) لذلك لم نشأ التوسع في الشرح اكتفاءً بنصوص المواد وما قلناه في موضع آخر .
(٢) ولكن تقرر مد شهر أبريل سنة ١٩٣٧ أن يرصد في الميزانية مرتب سنوي لرعيم المعارضة همه في مجلس العموم وان يكون هذا المرتب الذي جيه وقد علق المستر بلنوين رئيس الوزارة البريطانية حيثئذ على ذلك بقوله : أن زعيم المعارضة لا يستطيع

ويقوم المراقبون باخطار الاعضاء كتابة عند وجود مناقشات هامة تستدعي وجودهم وكذلك يقوم مراقبو الاحزاب المختلفة بتنظيم مسألة غياب الاعضاء فيجمل عدد الاعضاء الغائبين متساوياً نسبياً قدر المستطاع في كل حزب كي لا يؤثر غيابهم على نتيجة الاقتراع كما أنهم يتفقون فيما بينهم على عدد الأشخاص الذين يتكلمون في موضوع معين وعلى طول خطاباتهم ويخطرون رئيس المجلس باسماء المكلفين بالخطابة ولا يشتركون في المناقشات ولكنهم يواظبون على حضور الجلسات وعليهم أن يباثروا رؤساء الأحزاب دائماً بما يروونه عن حالة المجلس.

وإذا كان هناك اقتراح هام تترتب عليه نتائج حزبية فإن مراقب كل حزب يشترك في ملاحظة طريقة عدد أصوات الحزب الآخر وفي هذه الحالة يسمى المراقب مخبراً (Teller) وإذا كانت القواعد الداخلية تنظم المناقشات إلا أنها لا تشمل كل شيء، ولذلك تنشأ بمقتضى العرف أيضاً قواعد « Liase Enquette » وربما كان البرلمان الانكليزي أكثر الهبات النيابية محافظة عليها فإذا أدخل بها أحد الاعضاء يصبح قبة الاعضاء قائلين : النظام النظام !

ومن ضمن هذه القواعد عدم جواز قراءة الجرائد بالمجلس ، ومنها أن الاعضاء في خطاباتهم يشيرون الى غيرهم من الاعضاء لا بأسمائهم وإنما باسم الدائرة التي يوبون عنها ، وألا يذكر اسم عضو الا مشفوعاً بكلمة المحترم "Honourable" فإذا كان العضو محامياً قيل عنه العضو المحترم العالم "Honourable and learned" . ومن هذه القواعد أنه لا يجوز أن يبقى عضوان وقوفاً يخطبان المجلس كما أنه متى وقف الرئيس للكلام وجب على العضو الواقف أن يجلس فوراً.

ويقضي هذا العرف على العضو الذي يجلس في المقاعد الامامية ألا يتخطى حداً معيناً حتى لا يقترب كثيراً من محل جلوس أعضاء الحزب المعارض (ويلاحظ أن مقاعد الاعضاء في البرلمان الانكليزي في صفوف متعاقبة) .

أن يحصص شيئاً من وقته للأعمال الخارجية وهو مضطر لأن يكون دائماً في المجلس وأن يتولى رعاية حزبه ويتشاور مع رعاياه المجلس فلا يجوز أن تقام حواجر مالية في طريق تولى المنصب (منصب زعيم المعارضة) .

أما في الولايات المتحدة^(١) فإن الأحزاب هي الحلقة التي تصل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ولذلك فإن أعمال الحزب الحاكم وسياسته هي عبارة عن حكومة فعلية ترشد الحكومة التشريعية.

وللأحزاب في الولايات المتحدة (واحدة وأكبرها وأظهرها كما يعلم حزمان الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري) خمسة أغراض تتفق في الثلاثة الأولى مع أحزاب البلاد الأخرى ولكنها تنفرد في الفرضين الأخيرين :

(١) التأثير في سياسة الحكومة

(٢) تكوين الرأي العام

(٣) النجاح في الانتخاب

(٤) اختيار الموظفين لبعض الوظائف

(٥) مكافأة من يخدمون الحزب بوظائف ذات مرتب

وقد حوت الأحزاب في الولايات المتحدة على ترشيح الأعضاء للانتخاب ولكل حزب مرشحه لرئاسة الجمهورية ويوجد في كل دائرة انتخابية لجنة للحزب تنظم شئونه الداخلية وتجمع الأموال اللازمة للمصالح الحزبية ولكنها خاضعة من الجهة الأخرى إلى لجان مركزية تشرف عليها وتراقب أعمالها ما



ملحق

القسم الاول - النصوص

(١)

امر ملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستوري للدولة المصرية*

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا مذنبوناً عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها اليها نطلب الخير دائماً لا متناً بكل ما في وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تقضى إلى سعادتها وارتقاها ونتمنى بما نتقنع به لأهم الحرية المتدنية، ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها تميش في ظله عبثاً سعيداً مرضياً وتمكن به من السير في طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملي في إدارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك في نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزاتها التي هي تراثها التاريخي العظيم،

وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أحل رغباتنا ومن أعظم ما نتجه إليه عزائمنا حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التي يؤهلها ذكاؤه واستمداده وتنعق مع عظمتها التاريخية القديمة وتسمح له بنبؤ المكان اللائق به بين شعوب العالم المتدبين وأممهم
أمرنا بما هو آت :

الباب الأول - الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ - مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي .

الباب الثاني - في حقوق المصريين وواجباتهم

مادة ٢ - الجنسية المصرية يحددها القانون .

مادة ٣ - المصريون لدى القانون سواء ، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تميز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليهم وحدهم بسدد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون .

مادة ٤ - الحرية الشخصية مكفولة .

مادة ٥ - لا يجوز القبض على أي إنسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون .

مادة ٦ - لا حرية ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الأفعال

اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها .

مادة ٧ - لا يجوز إبعاد مصري من الديار المصرية .

ولا يجوز أن يحظر على مصري الإقامة في حمة ما ولا أن يلزم الإقامة في مكان

معين إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ٨ - قمار حرة . فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون

وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

مادة ٩ - للملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال

المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً .

مادة ١٠ - عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة .

مادة ١١ - لا يجوز إساءة أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية

إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٢ - حرية الاعتقاد مطلقة .

مادة ١٣ - تحصى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والمعتقد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب .

مادة ١٤ - حرية الرأي مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون .

مادة ١٥ - الصحافة حرة في حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة .
وانذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعي .

مادة ١٦ - لا يسوغ قيد حرية أحد في استعماله أية لغة أراد في المعاملات الخاصة أو التجارية أو في الأمور الدينية أو في الصحف والمطبوعات أيما كان نوعها أو في الاجتماعات العامة .

مادة ١٧ - التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب .

مادة ١٨ - تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .

مادة ١٩ - التعليم الأولي الزامي للمصريين من بنين وبنات . وهو مجاني في المكاتب العامة .

مادة ٢٠ - للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحاً .
وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره .
لكن هذا الحكم لا يجري على الاجتماعات العامة قائماً خاصة لأحكام القانون . كما أنه لا يقيد أو يمنع أي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي .

مادة ٢١ - للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون .

مادة ٢٢ - لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم الجماهير فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخاص المنوية .

الباب الثالث - السلطات

الفصل الأول - أحكام عامة

مادة ٢٣ - جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور .

مادة ٢٤ - السلطة التشريعية يتولاها الملك بالأشترك مع مجلس الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ - لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

مادة ٢٦ - تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري باصدارها من جانب الملك ويستناد هذا الإصدار من نشرها في الجريدة الرسمية .

وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم باصدارها .
ويستبرأ إصدار تلك القوانين معلوماً في جميع القطر المصري بعد نشرها بثلاثين يوماً . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين .

مادة ٢٧ - لا تجري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على ذلك بنص خاص .

مادة ٢٨ - للملك ومجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ومجلس النواب .

مادة ٢٩ - السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور .

مادة ٣٠ - السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

مادة ٣١ - تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك .

الفصل الثاني - الملك والوزراء

الفرع الأول - الملك

مادة ٣٢ - عرش المملكة المصرية ورأى في أسرة محمد على .
وتكون وراثته العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر في ١٥ شبعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) .

مادة ٣٣ - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس .

● مادة ٣٤ - الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

مادة ٣٥ - إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه .

فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر .

مادة ٣٦ - إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع الطرفيه في دور الاستقاد فيه . فإذا عاد البرلمان في دور استقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

مادة ٣٧ - الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لما أو اعفاء من تنفيذها .

مادة ٣٨ - للملك حق حل مجلس النواب .

مادة ٣٩ - للملك تأجيل استقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أب يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الاستقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

مادة ٤٠ - للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بمرضاة تمضيها الاغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين .
ويمكن الملك فض الاجتماع غير العادي .

مادة ٤١ - إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

مادة ٤٢ - الملك يفتح دور الانعقاد العادي للبرلمان بمخاطبة العرش في المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمنه جوابه عليها .

مادة ٤٣ - الملك يفتي ، ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

مادة ٤٤ - الملك يرتب المصالح العامة ويولي ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

مادة ٤٥ - الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

مادة ٤٦ - الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذي يولي ويعزل القضاة ويعلن الحرب ويقصد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن إعلان الحرب المحموية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو قص في حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات أو ماس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان . ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

مادة ٤٧ - لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بنبر رضاء البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك إلا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

مادة ٤٨ - الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

٤٩ - الملك يعين وزراءه ويقيهم . ويعين الممثلين السياسيين ويقيهم بناء على ما يرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٠ - قل أن يباشر الملك سلطته الدستورية بحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

مادة ٥١ - لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مصداقاً اليها . « وأن تكون مخلصين للملك » .

مادة ٥٢ - أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فإذا كان مجلس النواب منعلاً وكان الميماد المين فى أمر الحل للاجتماع يتعازز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٣ - اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع مواقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين .

مادة ٥٤ - فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

فاذا لم يقس الاختبار في الميعاد المتقدم ففي اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين في الاختبار أيما كان عدد الاعضاء الحاضرين . وفي هذه الحالة يكون الاختبار صحيحا بالأغلبية القسبية . واذا كان مجلس النواب منعلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس القدي بخلفه .

مادة ٥٥ - من وقت وفاة الملك الى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته .

مادة ٥٦ - عند نوبة الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المال بقانون وذلك لمدة حكمه . ويمين القضاة مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثاني - الوزراء

مادة ٥٧ - مجلس الوزراء هو اليمين على مصالح الدولة .

مادة ٥٨ - لا يلى الوزارة إلا مصرى .

مادة ٥٩ - لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

مادة ٦٠ - توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لتفادها أن بوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

مادة ٦١ - الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ - أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

مادة ٦٣ - للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسموا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء . ولم أن يستمينا بن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيوم عنهم . ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

مادة ٦٤ - لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمراد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته المضوية بمجلس إدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكاً فعلياً في عمل تجارى أو مالى .

مادة ٦٥ - إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة .

مادة ٦٦ - لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء .

ولمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ - يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يمينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك .

مادة ٦٨ - يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات .

مادة ٦٩ - تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثني عشر صوتاً .

مادة ٧٠ - الى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء .

مادة ٧١ - الوزير الذى يتهمه مجلس النواب بوقف عن العمل الى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص في أمره . ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته .

مادة ٧٢ - لا يجوز المنع عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

الفصل الثالث - البرلمان

مادة ٧٣ - يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

الفرع الأول - مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ - يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خميسهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٧٥ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .

مادة ٧٦ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الأمكان مساواة الدوائر في المديريات والمحافظة التي لها حق انتخاب أكثر من عضو بمجلس الشيوخ ، على أنه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديريات التي لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة ، وفي هذه الحالة تعتبر حيازات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الأعضاء التي لها حق انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٧٧ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٧٨ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ متخبا أو ميعا أن يكون من احدى الطبقات الآتية ،

(أولا) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، قضاة المحاكم ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا - سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

(ثانيا) كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الصباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنبا مصرى فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنبة من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة . وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها .

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يخص بديرية أسوان بقانون الانتخاب .

مادة ٧٩ - مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين .

ويتجدد اختيار نصف الشيوخ الميعنين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه .

مادة ٨٠ - رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز إعادة انتخابهم .

مادة ٨١ - إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

الفرع الثانى - مجلس النواب

مادة ٨٢ - يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

مادة ٨٣ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً فأكثر تنتخب نائباً واحداً لكل ستين ألفاً أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفاً . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً تنتخب نائباً . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفاً يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .

مادة ٨٤ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب . وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق .

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر في المديرات والمحافظة التي لها حق انتخاب أكثر من نائب . وقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديرات التي لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة .

وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٨٥ - يشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٨٦ - مدة عضوية النائب خمس سنوات .

مادة ٨٧ - ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً في أول كل دور انعقاد عادي . ورئيس المجلس ووكلاءه يجوز إعادة انتخابهم .

مادة ٨٨ - إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر .

مادة ٨٩ - الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتنام الانتخاب .

الفرع الثالث - أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ - مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون .

مادة ٩١ - عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخيه ولا السلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام .

مادة ٩٢ - لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

مادة ٩٣ - يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

مادة ٩٤ - قبل أن يتولى أعضاء مجلس الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين لوطن ولملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالقامة والصدق .

وتكون تأدية اليمين في كل مجلس علناً بقاعة جلسانه .

مادة ٩٥ - يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات .

وجوز أن يحدد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى .

مادة ٩٦ - يدعو الملك البرلمان سنوياً الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فإذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور .

ويدوم دور انعقاده المبادئ مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فسخ انعقاده .

مادة ٩٧ - أدوار الانقضاء واحدة للمجلسين فإذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانوني فالاجتماع غير شرعي والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون .

مادة ٩٨ - جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما يتخذ هيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا .

مادة ٩٩ - لا يجوز لأي المجلس أن يقرر قرارا إلا اذا حصر الجلسة بأغلبية أعضائه .

مادة ١٠٠ - في غير الأحوال المشرط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذي حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

مادة ١٠١ - تعطى الآراء بالتصويت شفويا أو بطريقة القيام والجلوس . وأما فيما يختص بالقوانين عموما والاقتراح في مجلس النواب على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائما بالمداولة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال . ويجوز للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراح على عدم الثقة بهم .

مادة ١٠٢ - كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال الى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ - كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته الى لجنة لفحصه وايداء الرأي في حوار نظر المجلس فيه . وإذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ - لا يجوز لأي المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة . والمجلسين حق التعديل والتحزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ - كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر .

مادة ١٠٦ - كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانقضاء نفسه .

مادة ١٠٧ - لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجري المناقشة في استجابات الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ١٠٨ - لكل مجلس حق احراء التحقيق ليستنير في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه .

مادة ١٠٩ - لا يجوز موازنة أعضاء البرلمان بما يدون من الأفكار والآراء في المجلسين .

مادة ١١٠ - لا يجوز أثناء دور الانقضاء اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

مادة ١١١ - لا يمنع أعضاء البرلمان رتباً ولا نباشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون منصب حكومية لا تتناهى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنباشين العسكرية .

مادة ١١٢ - لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبما تون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

مادة ١١٣ - إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بده بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال

وذلك في مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المجلس . ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه .

مادة ١١٤ - تجري الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء الانتخابات في الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكورة .

مادة ١١٥ - يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين في خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد في الميعاد المذكور امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

مادة ١١٦ - لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن يحيل إلى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايصاحات الخاصة بما تضمنته تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

مادة ١١٧ - كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس . ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه .

مادة ١١٨ - يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون

مادة ١١٩ - يضع كل مجلس لانتخه الداخلية ميماً فيها طريقة السير في تادية أعماله .

المرع الرابع - أعظم خاصية بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

مادة ١٢٠ - فيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٢١ - كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ .

مادة ١٢٢ — لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . وبراغي المؤتمر في الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

مادة ١٢٣ — اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر في حلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع - السلطة القضائية

مادة ١٢٤ — القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا .

مادة ١٢٥ — ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ — تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون .

مادة ١٢٧ — عدم جواز عزل القضاة أو قلمهم تبعا لحدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ — يكون تعيين رجال النيابة العمومية في المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التي يقررها القانون .

مادة ١٢٩ — جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجمعها سرية مراعاة للنظام العام أو المحافظة على الآداب .

مادة ١٣٠ — كل منهم بحماية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ — يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الفصل الخامس

مجالس المديرية والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ - تعتبر المديرية والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون .
وتتمثلها مجالس المديرية والمجالس البلدية المختلفة .
ويعين القانون حدود اختصاصها .

مادة ١٣٣ - ترتيب مجالس المديرية والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى في هذه القوانين المبادئ الآتية :

(أولاً) اختيار أعضاء هذه المجالس طريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

(ثانياً) اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثاً) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعاً) عملية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .

(خامساً) تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك .

الباب الرابع - في المالية

مادة ١٣٤ - لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تمديدها أو إلغاؤها إلا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون .

مادة ١٣٥ - لا يجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٣٦ - لا يجوز تقرير مماش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا في حدود القانون .

مادة ١٣٧ - لا يجوز عقد قرض عمومى ولا تهدي قد يترتب عليه اتفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز مسحه الا بقانون والى رمن محدود. بشرط اعتماد البرلمان مقدماً في انشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى لهم أكثر من مديرية . وكذلك فى كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

مادة ١٣٨ - الميزانية الشاملة ليرادات الدولة ومصرفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية بينها القانون . .

وتقر الميزانية باباً باباً .

مادة ١٣٩ - تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولاً .

مادة ١٤٠ - لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية.

مادة ١٤١ - اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس سموات مصرفى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولى .

مادة ١٤٢ - اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً .

مادة ١٤٣ - كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استنفاده كذلك كما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية .

مادة ١٤٤ - الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنتضى يقدم الى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ - ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف ومصرفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى يجرى عليها الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

الباب الخامس القوة المسلحة

مادة ١٤٦ - قوات الجيش تقرر بقانون .
مادة ١٤٧ - يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الواجبات .
مادة ١٤٨ - يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات .

الباب السادس - أحكام عامة

مادة ١٤٩ - الاسلام دين الدولة والامة العربية لضها الرسمية .
مادة ١٥٠ - مدينة القاهرة قاعدة المملكة المصرية .
مادة ١٥١ - تسلم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاختلال بالاتفاقات الدولية التى يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعى .
مادة ١٥٢ - العفو الشامل لا يكون إلا بقانون .
مادة ١٥٣ - يطم القانون الطريقة التى ياشربها الملك سلطته طبقاً للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتميين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . واداً لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقاً للقواعد والعادات المعمول بها الآن .
تبقى الحقوق التى ياشربها الملك بنفسه بصفتة رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون ثمة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة .
مادة ١٥٤ - لا يحل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر يقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية .

مادة ١٥٥ - لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون .

وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت في انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٥٦ - للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابي البرلماني و بنظام وراثته العرش و بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها .

مادة ١٥٧ - لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه .

فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التي هي محل التنقيح . ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه و بشرط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء .

مادة ١٥٨ - لا يجوز أحداث أى تنقيح في الدستور خاص بمحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش .

مادة ١٥٩ - تنجرى أحكام هذا الدستور على الملكية المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقاً بما لمصر من الحقوق في السودان .

الباب السابع - احكام ختامية واحكام وقتية

مادة ١٦٠ - يمين القرب الذي يكون للملك مصر بعد أن يقرر المنسحبون المفوضون نظام الحكم النهائي للسودان .

مادة ١٦١ - مخصصات حلافة الملك الحالي^(١) هي ١٠٠ ر ١٥٠ جنيه مصري

(١) المقصود في النص من المنصور له فراد الأول ومعلوم أنه منذ اعتلاءه فاروق الأول ، العرش أصبحت مخصصات جلالتة - بناء على تنازله ١٠٠٠٠٠ جنيه مصري ، كما انقصت أيضا مخصصات البيت المالكة .

ومخصصات البيت المال هي ١١١٥١٢ جنيهًا مصريًا وتبقى كما هي لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان .

مادة ١٦٢ - يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ في نهاية الخمس السنوات الأولى بطريق القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى تنتهي في ١٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ - يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ - تقع في إدارة شؤون الدولة وفي التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور إلى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للبادئ الأساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ - تعرض على البرلمان عند انعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ - ١٩٢٤ المالية ولا يسرى القانون الذي يصدر بميزانية السنة المذكورة إلا عن المدة الباقية منها من يوم نشره .

أما الحساب الختامي للإدارة المالية عن سنة ١٩٢٢ - ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التي صدق عليه بها مجلس الوزراء .

مادة ١٦٦ - إذا امتحك الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل قرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه .

مادة ١٦٧ - كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر والقوانين والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقاً للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق العائتها وتعديلها في حدود سلطتها على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضي .

مادة ١٦٨ - تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصنيف أملاك الخديوي السابق عباس حلمي باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صفة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .

مادة ١٦٩ - القوانين التي يجب عرضها على الجمعية التشريعية يختص بالمادة الثانية من الأمر العالي الصادر بتاريخ ٢٨ ذي القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ أكتوبر ١٩١٤) تعرض على مجلس البرلمان في دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض عليهما في هذا الدور ظل العمل بهما في المستقبل .

مادة ١٧٠ - على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه
صدر برأى علدين في ٣ رمضان سنة ١٣٤١ (١٩ أبريل سنة ١٩٢٣)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية : يحيى إبراهيم

وزير الخارجية : . . . : أحمد حشمت

وزير الخارجية : . . . : محب

وزير المواصلات : . . : أحمد زبور

وزير الحقانية : . . . : أحمد ذو الفقار

وزير المعارف العمومية : محمد توفيق رفعت

وزير الأوقاف : . . . : أحمد علي

وزير الحرية والبحرية : محمود عزمي

وزير الأشغال العمومية : حافظ حسن

وزير الزراعة : . . . : فوزي المطيحي

(٢)

مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

قانون الانتخاب^(١)

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ .

وعلى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .

وبناء على ما عرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء .

رسمنا بما هو آت :

الباب الأول - فيمن لهم حق الانتخاب

مادة ١ - لكل مصري من المذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة .

مادة ٢ - على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في دائرة الانتخاب التي بها موطنه .

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التي يقيم فيها دائماً ، أو التي له بها مصلحة أو فيها مقر عائته . ويجب عليه أن يبين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه .

ويجب على الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للمدير أو المحافظ بالجهة التي يريد نقل موطنه إليها وذلك لأجراء التعديل في الجدول المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة .

فإذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مفيداً بها أولاً .

مادة ٣ - لا يجوز للناخب أن يعطى رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد .
مادة ٤ - يحوم حق الانتخاب أبداً :

(١) المحكوم عليهم بقوبة من عقوبات الجايات .

(٢) المحكوم عليهم في جاية بقوبة من عقوبات الجمع .

يحوم كذلك حق الانتخاب للمدد المينة بعد :

(١) المحكوم عليهم في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو حيانة أمانة أو عدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو نشرد أو في جريمة ارتكبت لتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائي .

(٢) المحكوم عليهم بالحبس في جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٦٥ و ٦٦ و ٧٠ و ٧١ و ٧٣ و ٧٤ من هذا القانون أو في الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي .

(٣) المحكوم عليهم في إحدى الجنح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .
والأحكام الصادرة بقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب .

مادة ٥ - يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

(١) المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجورون مدة حجزهم

(٢) الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا

إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ - حق الانتخاب للضباط وصف الجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستداع أو في اجازة حرة موقوف ما داموا تحت السلاح . ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو أى شخص في أية هيئة ذات نظام عسكري .

مادة ٧ - يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للديرة جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأذون ومن واحد من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يمينه مأمور المركز فإن لم يكن مأذون يمين المأمور بدله عيماً يعرف القراءة والكتابة .

أما في كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يمينهما المحافظ . وتؤلف اللجنة في المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيساً . ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يمينهما المحافظ .

مادة ٨ - يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه في أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعات وسنه وعمل سكته . ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء في المدينة أو القرية أو في الحى أو الحصنة من المدينة أو القرية أو القسم .

مادة ٩ - للجنة أن تطلب ممن قيد اسمه في الجدول أو ممن يراد قيد اسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

مادة ١٠ - يعرض جدول الانتخاب في كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التى تميم بقرار من المدير أو المحافظ .

ويكون العرض كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر .

مادة ١١ - يمت إلى المدير أو المحافظ باحدى نسختي جدول الانتخاب موقفاً عليها من أعضاء اللجنة التى حرره ومرفقة بالمحضر التثبت لعرض وذلك في اليوم نفسه .

و يوقع المدير أو المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها أثناء السنة إلا فيما يتعلق بتغيير الوطن أو بالتصحيح طبقاً لقرارات اللجنة التي سيأتى ذكرها بعد أو حكم المحكمة . ويجب أن يوقع المدير أو المحافظ على التعديل .

أما نسخة الجدول التالية فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على حسب التعديلات التي يلتمها إليه المدير أو المحافظ عملاً بالفقرة السابقة .

مادة ١٢ - لكل مصرى أهمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ في البيانات الخاصة بقبده أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد . كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من أدرج من غير حق كذلك . وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد .

و يكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة . وتقدم كتابة للمدير في المديرية والمحافظ في المحافظات ، وتقبل بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص . وتعطى إيصالات لمقدميها .

وعلى المدير أو المحافظ في جميع الأحوال أن يعلن كل من قدم طلباً من الطلبات السابقة ، وكذلك كل من قدم بشأه طلب منها بلا رسوم ليقدم ملاحظاته كتابة أو شفويًا بنفسه أو بوكيل عنه أمام اللجنة الآتى ذكرها في المادة التالية .

و يودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر فبراير إلى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه .

مادة ١٣ - تحكم في الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم .

وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة لقائم بأعماله .

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادى والثلاثين من مارس في

مقر المديرية أو المحافظة وإذا لم يصدر قرار اللجنة في طلب من الطلبات المقدمة إلى المدير أو المحافظ في الميعاد المنصوص عليه في المادة السابقة أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضاً لهذا الطلب .

مادة ١٤ - لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يستأنف قرارات اللجان إلى المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها . مقر اللجنة التي أصدرت القرار وذلك من أول أبريل إلى العاشر منه وكذلك الحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة في أحد الطلبات .

ويرفع الاستئناف بمرسلة ترفق بها صورة القرار والاوراق التي يستند إليها المستأنف ويوقع رئيس المحكمة في ذيل المرسلة بتاريخ الجلسة ويعلن إلى ذى الشأن صورة تلك المرسلة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها .

ويقضى في هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع أقوال النيابة العمومية . ويكون قرار المحكمة نهائياً وبلا رسوم .

ويجوز الحكم بمرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه .

مادة ١٥ - تخضع المحكمة المدير أو المحافظ بما أصدرته من القرارات ناقصا لقرارات اللجان في الخمسة الأيام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل ما يترتب عليها من الآثار .

مادة ١٦ - يجوز لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة الانتخاب أن يدخل حصصاً أمام اللجنة المنصوص عليها في المادة الثالثة عشرة أو أمام المحكمة في أى نزاع بشأن إدراج اسم أو حذفه ولو لم يكن طرفاً في القرار الصادر من اللجنة .

مادة ١٧ - على اللجان أن ترافع في شهر ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب وتضيف إليها :

(أولاً) أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات التي يشترطها القانون لتولي الحقوق الانتخابية .

(ثانياً) أسماء من أهملوا بنير حق في المراجعات السابقة .
وتحذف منها :

(أولا) أسماء المتوفين .

(ثانيا) أسماء من قدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت أسماؤهم أدرجت خبر حق . وتجرى أحكام المواد العاشرة وما يليها الى المادة السادسة عشرة على الجدول مراجعا .

مادة ١٨ - لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك في الانتخاب ، ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيدا في الجدول .

مادة ١٩ - يعطى رئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابعة لكل من قيد اسمه في جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائيا شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل نوطه ورقم وثائق قيده بالجدول والسنة المقدرة له في تاريخ القيد وتتم الشهادة بختم المركز أو القسم .

الباب الثاني - في انتخاب أعضاء مجلس النواب

مادة ٢٠ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا لمجلس النواب عن كل سنين ألفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفا ، وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها سنين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب .

وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٢١ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة التي ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس .

وتعين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يتبر القانون عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها سنين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفي

هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .
ويجوز تسجيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو المقر الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خیر تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٢٢ - ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب .

مادة ٢٣ - يشترط فى عضو مجلس النواب :

(أولا) - أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانيا) - أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا للقراءة والكتابة .

(ثالثا) - ألا يكون من الفساط المستودعين ولا من الجسود الذين فى الاجازة المرة .

(رابعا) - أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين حنبا مصرىا مخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . ويتقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات الثامنة الآن لمصلحة الحدود .

وامراء الأسرة المالكة ونبلاؤها لا يتخبون نوابا وانما يجوز تعيينهم أعضاء بمجلس الشيوخ .

مادة ٢٤ - يحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكليف بقرار من وزير الداخلية .

- مادة ٢٥ - لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب .
- مادة ٢٦ - لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايج .
- مادة ٢٧ - يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بإيصال ايداع المبلغ المنصوص عليه في المادة (٢٣) وذلك في مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما في المادة (٢٤) وإلا كان باطلا .
- وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعلل عنها ايصالات
- مادة ٢٨ - يعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ في مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية في الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة الميمنة في المادة (٢٧) .
- ويبقى هذا الكشف معروفاً مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه في الكشف أن يطلب ادراجه من المدير أو المحافظ في الحصة الأيام المذكورة .
- مادة ٢٩ - اذا ظهر أن أحد رشح نفسه في أكثر من دائرتين خيراً في أي اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فإن لم يبد رأيه في الحصة الأيام التالية لعرض الكشف اعتبر مرشحاً في الدائرتين القتين قيد ترشيحه عنهما أولاً .
- مادة ٣٠ - إذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولي احراءات الانتخاب بالنسبة اليه .
- مادة ٣١ - لكل مرشح أن ينازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه في كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب برضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية .
- مادة ٣٢ - يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صورته في كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفي الأماكن التي يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب في ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب في الدائرة .

مادة ٣٣ - تطبع أوراق الانتخاب على قفّة الحكومة بالصورة التي توضع بقرار من وزير الداخلية .

ويكون كذلك توزيع تلك الأوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ٣٤ - تناط ادارة الانتخاب في كل دائرة عامة أو فرعية لجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفي الحكومة يمينه وزير الداخلية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين ليسوا مرشحين .

مادة ٣٥ - يختار رئيس اللجنة ومندوب الداخلية المشار اليهما في المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب، من كشف ناخبي الدائرة ، ثلاثة ناخبين صالين بالقراءة والكتابة غير مرشحين ليكونوا اللجنة المؤقتة التي تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية .

وإذا غاب واحد أو أكثر من الناخبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونوا أعضاء اللجنة المؤقتة أكلها الرئيس من الناحين الحاضرين .

تؤلف اللجنة النهائية من القاضي أو عضو النيابة أو موظف الحكومة ومن مندوب الداخلية المشار اليهما ومن ثلاثة من الناخبين ينتخبون بالسكية الآتية :

لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسماءهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقفية في اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة .

ويحصل الانتخاب في قاعة الانتخاب وفي اليوم المحدد له بواسطة الناخبين المعيّنين الحاضرين وبالأعلوية النسبية وتتم في ذلك القواعد المقررة في المواد ٤٠ و ٤١ و ٤٢ من هذا القانون . فإذا تساوت الأصوات حصل الاقتراع بين المتساوين ومن عينته القرعة كان عضواً باللجنة . وإذا تضر بعد مضي ساعة من الزمن المحدد للبدء في عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية أو لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقفية نهائية .

وتختار اللجنة وقتية كانت أو نهائية من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة .

مادة ٣٦ - حفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله في ذلك طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة والمدير أو المحافظ في جميع الأحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتدخل عند الحاجة لافترار النظام العام . على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

مادة ٣٧ - لا يمحصر جمعية الانتخاب غير الناضجين والارشدين ولا يجوز محصورهم حاملين سلاحاً . وللمرشحين دائماً حق الدخول في قاعة الانتخاب .

مادة ٣٨ - يجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل منهم كاتب السر .

وإذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاحراءات فعلى الرئيس إكمال من الناضجين الحاضرين .

وإذا غاب الرئيس قام مقامه المصو الذي يمينه .

وكذلك يعين الرئيس المصو أو الناضب الذي يقوم مقام كاتب السر إذا غاب مؤقتاً .

مادة ٣٩ - تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساء .

ومع ذلك فإذا وحدى جمعية الانتخاب الى الساعة الخامسة مساء فاضحون لم يبدوا آرائهم تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب الى ما بعد ابداء آرائهم .

ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى .

مادة ٤٠ - أول من يبدى رأيه الناضجون من أعضاء لجنة الانتخاب .

وإذا قسمت دائرة انتخاب إلى دوائر فرعية وكان رئيس اللجنة ومندوب وزير

الداخلية ناخبين في تلك الدائرة فيديان رأيهما في الدائرة الفرعية التي اختيرا ليكون أحدهما رئيساً للجنة والآخر عضواً فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية أخرى .

مادة ٤١ - على كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بمجدول الانتخاب .

ومن أضع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه .

مادة ٤٢ - يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع في ظهرها حتم لجنة الانتخاب وتاريخ الانتخاب ويفتح الناخب جانباً من الواسح المخصصة لابداء الرأي في قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطلوبة إلى الرئيس وهو يضعها في الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفي الوقت عينه يضع كاتب السرف في كشف الناخبين إشارة أمام اسم الناخب الذي أبدى رأيه .

والناخون الذين لا يستطيعون أن يشتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يدونها شفاهاً بحيث يسمعون أعضاء اللجنة وخدمهم .

وفي هذه الحالة يثبت كاتب السرف رأى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس . ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون إليه بأرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو في ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور .

مادة ٤٣ - جميع الآراء المتعلقة على شرط تنبر باطله وكذلك الآراء التي تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجاً في كشف المرشحين والتي تعطى لأكثر من شخص في ورقة واحدة والتي تثبت على ورقة غير التي سلمت من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب الذي أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو إشارة قد تدل عليه .

مادة ٤٤ - يعلن الرئيس حتام عملية الانتخاب متى حانت الساعة المقررة لذلك إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٩) .

ثم يؤخذ في فرز الآراء التي أعطيت .

ويجب الحتم على صناديق أوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معاً في الثلاثة الأيام التالية ليوم الانتخاب على الأكثر بواسطة لجنة الفرز التي تتكون من

رئيس لجنة الانتخاب في مركز الدائرة الاصلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها .

مادة ٤٥ - تفصل اللجنة في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفي صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو طلائه ، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام الواردة في الباب الرابع .

وتكون مداورة اللجنة سرية ، ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر باخلاء القاعة أثناء المداورة .

وتصدر القرارات بالاغلبية . فإذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذي منه الرئيس وذكر ذلك في المحضر . ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن يتلوها الرئيس علناً .

مادة ٤٦ - يجب تدوين كل طلب وكل قرار في المحضر .
ومع ذلك فإن عدم اشتغال المحضر على شيء مما وقع أو قرر في عملية الانتخاب لا يترتب عليه إلغاء إجراءات الانتخاب .

مادة ٤٧ - ينتخب عضو مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة بماد الانتخاب في مدى خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الاكثر من الأصوات . فإذا تساوى معها أو مع أحدها واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما في المرة الثانية .

وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالاغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت .

فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقرعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعبته القرعة .

مادة ٤٨ - يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب .
ويعرض جميع أعضاء اللجنة في الجلسة نفسها من محضر الانتخاب ترسل

إحداهما مع أوراق الانتخاب كلها إلى وزير الداخلية مباشرة في ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية أو المحافظة .

مادة ٤٩ - يرسل وزير الداخلية بدون تأخير إلى كل من الأعضاء الذين انتخبوا شهادة بانتخابه .

مادة ٥٠ - إذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم شهادة قيد اسمه بمجدول الانتخاب تذكيرتين بلا مقابل السفر بالدرجة الثالثة ذهاباً وإياباً .

مادة ٥١ - كل نشرة أو وسيلة من وسائل الملثبة المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من قانون العقوبات الأهل ترمى إلى ترويع الانتخاب يجب أن تشمل على اسم الناشر .

ويجوزى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب في الجريدة الرسمية حتى نهاية عملية الانتخاب .

الباب الثالث - في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

مادة ٥٢ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها مائة وثمانون ألفاً أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين ألفاً أو بقية لا تنقص عن تسعين ألفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ ، وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٥٣ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ دائرة انتخابية وكذلك حوزة المديرية أو المحافظة التي ينتخب عضواً واحداً ذلك المجلس .

وتضمن دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يستمر القانون حاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً دائرة انتخاب

مستقلة وفي هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب . ويجوز تسهلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الإدارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٥٤ - ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ .

مادة ٥٥ - يشترط فى عضو مجلس الشيوخ :

(أولاً) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانياً) أن يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(١) الوزراء ، المثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، قباء المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة مدير عام أو درجة أعلى من ذلك - سواء فى كل ذلك الحاليون أو السابقون .

(٢) أمراء الأسرة المالكة ونبلائها بطريق التعيين لا الانتخاب ، كبار العلماء والرؤساء الروحانيين ، الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، أعضاء مجلس النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهاً فى العام ، المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه مصرى - وهذا كله مع مراعاة أحكام عدم الجمع المنصوص عليها فى الدستور وفى هذا القانون .

وتقتضى الضريبة والمخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اموان .
(ثالثاً) أن يكون محسناً للقراءة والكتابة .

ويشترط أيضاً فيمن ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ :

(أ) أن يكون اسمه مقيداً في جدول من جداول الانتخاب .

(ب) أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ

١٥٠ جنهما مصرياً يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح

أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل .

مادة ٥٦ - تجري أحكام الباب الثاني على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا

ما كان منها مخالفاً لما نص عليه في هذا الباب .

الباب الرابع

في الفصل في صحة نيابة أعضاء المجلسين وفي عدم الجمع وفي سقوط العضوية

مادة ٥٧ - كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهو المرجع

الأعلى في ذلك .

ولكل ناخب أن يطلب إبطال الانتخاب الذي حصل في دائرته برخصة يقدمها

إلى رئيس المجلس تشمل على الأسباب التي يبنى عليها الطلب . ويكون توقيع الطالب

مصدقا عليه .

ويجب تقديم الطلب في الحجة عشر يوماً التالية لإعلان نتيجة الانتخاب

على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على أصوات في الانتخاب أن ينازع بالطريقة

عنها في صحة انتخاب المصو الذي أعلن انتخابه .

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب وإعلان الشهود إذا رأى محلاً لذلك

وتجوز في حق الشهود أحكام قانون العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح .

ولكل من المجلسين أن يحدد بهذه السلطة اللجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء .

ويفصل المجلس في الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب

الذي يرى أن انتخابه جرى صحيحاً أو يقضى بإعلان الانتخاب ويقرر خلو المحل .

مادة ٥٨ - إذا انتخب عضو أحد المجلسين في دائرتين وحسب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر في المجلس أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . فإذا لم يفعل تولى المجلس طريق القرعة تعيين الدائرة التي يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ٥٩ - كل عضو في أحد المجلسين انتخب عضواً في المجلس الآخر وكل من انتخب في انتخابات واحدة عضواً في كلا المجلسين يجب عليه أن يصرح في الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة انتخابه في أي المجلسين يريد الجلوس . فإذا لم يفعل اعتبر أنه اختار مجلس الشيوخ .

وعلى رئيس المجلس الذي وقع الاختيار عليه أو الذي اعتبر أنه وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلل خلو المحل .

مادة ٦٠ - لا يجمع بين عضوية أي المجلسين وتولي الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبة من الأموال العمومية ويدخل في ذلك كل موظف ومستخدمى مجالس المديرية والمجالس البلدية وكل موظف ووزارة الأوقاف ومستخدمىها وكذلك العمدة .

ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع^(١) . وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديرية والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشباكات .

مادة ٦١ - كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم في المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديرية أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشباكات انتخب أو عين عضواً بأحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل في الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية . ويعطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حق في المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها في المادة

(١) معجلة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦

المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو مسيرورة انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً، ويعلن مجلسه خلواً لمحل الذي كان يشغله .

مادة ٦٢ - إذا وجد أحد الاعضاء في حالة من أحوال عدم الأهلية المصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له أثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه، تسقط عضويته .

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة في العضو .

ويكون السقوط في الأحوال السالفة قرار من المجلس .

مادة ٦٣ - الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم الي رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ٦٤ - عند خلو محل في أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بديل من خلا محله .

الباب الخامس - الجرائم في الانتخاب

مادة ٦٥ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصري أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولاً) كل من تصد إدراج اسم في جدول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام هذا القانون أو تصد إهمال إدراج اسم أو حذفه كذلك .

(ثانياً) كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو في ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف اسم آخر .

مادة ٦٦ - يعاقب بتلك العقوبات نفسها :

(أولاً) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لأكراهه على التصويت على وجه خاص .

(ثانياً) كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره
كي يحمله على التصويت على وجه خاص أو على الامتناع عن التصويت .
(ثالثاً) كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القيل لنفسه أو لغيره .

مادة ٦٧ - يعاقب بجرامة لا تتجاوز خمسين جنيناً مصرياً من طبع أو نشر
أوراقاً لترويج الانتخاب مخالفاً لأحكام المادة (٥١) من هذا القانون . وهذا مع
عدم الأحلال بوجوب مصادرة تلك الأوراق .

مادة ٦٨ - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالاً كاذبة عن سلوك أحد
المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد
أحباراً كاذبة يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بجرامة لا تتجاوز خمسين
جيناً مصرياً .

مادة ٦٩ - يعاقب بجرامة لا تتجاوز عشرة جنينيات مصرية
(أولاً) من دخل في المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملاً سلاحاً من
أى نوع .

(ثانياً) من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر
الرئيس له بذلك .

مادة ٧٠ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وجرامة لا تتجاوز مائة جنيه
مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولاً) كل من أبدى رأيه في انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول
بغير حق .

(ثانياً) كل من تعمد إبداء رأيه باسم غيره .

(ثالثاً) كل من استعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة في انتخاب واحد .

مادة ٧١ - يعاقب بالحبس أو بجرامة لا تتجاوز مائتي جنيه مصرى كل من
اختلس أو أحنى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة
أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة انتخاب بأية وسيلة أخرى ، وذلك بقصد
تغيير الحقيقة في نتيجة الانتخاب أو بقصد إيجاد ما يستوجب اقتراعاً جديداً .

مادة ٧٢ - يعاقب بالمقوبات الملبسة في المادة السابقة كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظام إجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك في تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

مادة ٧٣ - يعاقب بالمقوبات عينها من خطف الصندوق المحتوي على أوراق الانتخاب أو أثلغه .

مادة ٧٤ - كل من أفشى سرا عطاء ناخب لرأيه بدون رضاه يعاقب بالسجن لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو غرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً .

مادة ٧٥ - كل موظف عمومي حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالمنزل .

مادة ٧٦ - يعاقب على الشروع في جرائم الانتخاب بالمقوبة المنصوص عليها للجريمة النامة .

مادة ٧٧ - تسقط الدعوى العمومية والمدنية في جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا الباب عدا ما نص عليه في المادتين ٦٥ و ٧٤ بمضي ثلاثة شهور من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق .

مادة ٧٨ - يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المقتولة للأموري الصبعية القصائية فيما يتعلق بالجرائم التي ترتكب في قاعة الانتخاب أو يشرع فيها في ذلك المكان .

الباب السادس - أحكام عامة وأخرى وقتية

مادة ٧٩ - الجهات المختصة لمصلحة الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات الخاصة بالمديريات أو المحافظات التي يعينها وزير الداخلية بقرار .

مادة ٨٠ - جداول الانتخاب الحالية تعدل طبقاً لأحكام هذا القانون .

مادة ٨١ - بالنسبة للانتخابات الأولى التي تحصل تطبيقاً لهذا القانون يجوز تعديل المواعيد المنصوص عليها في إعداد جداول الانتخاب والترشيح والطلبات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٨٢ - إلى أن يصدر القانون المشار إليه في المادتين ٢١ و ٥٣ تبين دوائر

الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن رئيس النيابة أو النائب ومن
باشمهندس الري المختص بالمديرية وفي محافظات القاهرة والاسكندرية والقنال يندب
وزير الداخلية والأشغال العمومية مهندس تنظيم مدل باشمهندس الري ولوزير الداخلية
أن يصمم لهذه اللجان من يختاره من الأعضاء .

ويصدر وزير الداخلية قراراً بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد تصديق
مجلس الوزراء .

مادة ٨٣ - لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .

مادة ٨٤ - يلغى كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم
السابقة لصدوره .

مادة ٨٥ - على وزراء الداخلية والمالية والحقابة والمواصلات تنفيذ هذا القانون
كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره في الجريدة الرسمية .

أمر بأن يصمم هذا المرسوم قانون ينقضى المدة وأن ينشر في الجريدة الرسمية
وينفذ كقانون من قوانين الدولة .

صدر بمرأى القة في ٢٣ رمضان سنة ١٣٥٤ (١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب جلالة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

وزير المالية	وزير الحقابة	وربر المواصلات
أحمد عبد الوهاب	أمين أنيس	عبد الحميد عمر

مذكرة (١)

عندما صبح عزم الوزارة على بحث قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون رقم
٤ لسنة ١٩٢٤ ورقم ١٠ لسنة ١٩٢٦ تبينت أنه لا يكفي أن يذكر أن النصوص التي

(١) هذه المذكرة نشرت في نص العدد من الوقائع المصرية مع قانون الانتخاب
(مرسوم قانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) وفي ذيل القانون المذكور

صدرت بها القوانين المتقدم ذكرها منصح معمولاً بها بعد إذ كانت قد نسخت ،
فإن بعض تلك النصوص أصبحت لا تتفق مع حال التشريع الحاضر ، وهو قد تجاوز
النقطة التي وقعت عندها المادة ٩٣ بشأن الجنسية ، فإنها الآن منظمة بقانون هو
المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ .

والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات التي تجعل إليها المادة ٦٢ لم تعد بعد القانون
رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ تشير إلى طرق الطلية وقد حصر تعريفها في المادة ١٤٨

والمادة ٤ لم يعد من الممكن أن تظل على حالها بعد إضافة جنح المخدرات بقانون
رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ إلى الجرائم التي يترتب عليها
الحرمان من حق الانتخاب ، ومن الضروري مراعاة التناسق بين الحرمان المترتب
على الحكم في هذه الجنح وهو موقوف بخمس سبب والحرمان الذي يقرره قانون
سنة ١٩٢٣ أدياً لمرتكبي الجنح المشار إليها في المادة ٤ ، بأن يجعل الحرمان الأخير
موقوفاً بخمس عشرة سنة كما فعل قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ لا سيما وقد أصبح لمن
مضى عليه أكثر من هذه المدة حق مكنسب في الانتخاب ، وليس لحذف أسمائهم
من الجداول ولحرمانهم من حديد من احتمال حق الانتخاب وجه أو ضرورة .

ويقتضى هذا التناسق أن تنقل الإشارة إلى أثر الجرائم الانتخابية في تعطيل
حق الانتخاب خمس سبب من المادة ٥ إلى المادة ٤

لذلك رأيت الوزارة من الأفضل أن تشر نصوص القانون شراً جديداً وفيما عدا
التعديلات التي تقدم يانها ، فإن قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون سنة ١٩٢٣ ،
وهذا النشر الجديد يهيئ للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد
التي ألغيت ومن الاشارات إلى الأصل والتعديل وتابعت وانسجمت موادها وينفى
عن الرجوع إلى المجاميع القديمة .

١٩٣٥/١٢/١٨

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

(٣)

مجلس النواب

اللائحة الداخلية

الباب الأول

في مكتب السن ، والمكتب النهائي ، وتحقيق صحة نيابة الأعضاء

مكتب السن

١ - عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادي لمجلس النواب يشغل كرسي الرئاسة أكبر أعضائه الحاضرين سناً - ويجلس في مقاعد السكرتيرين الأربعة أصغر هؤلاء الحاضرين سناً .

انتخاب المكتب النهائي

٢ - يشرع المجلس في أول جلسة عقب تشكيل الهيئة الساقفة في انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعاً يتكون مكتب المجلس النهائي .

٣ - يجرى الانتخاب في الجلسة العلنية وبالتحاقب قرئيس فالوكيلين . ويكون بالأغلبية المطلقة .

ويكون انتخاب السكرتيرين والمراقبين بالأغلبية النسبية .
وتتخاب الوكيلين والسكرتيرين والمراقبين يكون بالقائمة مع مراعاة ما جاء بالمادة (١٠٠) .

٤ - يتولى السكرتيرون بمراقبة رئيس السن جمع الأصوات وفرزها . ويعلن الرئيس نتيجة الانتخاب .

الاعطال بتشكيل المكتب

٥ - متى تم تشكيل مكتب المجلس النهائي يحيط الرئيس به الملك ومجلس الشيوخ علناً .

انتخاب لجنة الطعون

٦ - في حالة تجديد المجلس بالانتخابات العامة يشرع فوراً بعد تشكيل مكتب المجلس النهائي في انتخاب لجنة من خمسة عشر عضواً تحال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق لتحقيق صحة نيابة الأعضاء وخص الطعون .
وفي غير حالة التجديد تناط هذه المهمة بلجنة بشكلها المجلس بالمدد الذي يراه .
٧ - يكون انتخاب أعضاء هذه اللجنة بالأغلبية النسبية وطريق الاقتراع بالقائمة . غير أنه لا يسوغ للمضو الواحد أن يكتب في القائمة أسماء أكثر من ثلثي العدد المطلوب لتشكيل اللجنة .

نظر الطعون في اللجنة

٨ - لهذه اللجنة حق سماع من ترى لزوم سماعه وإجراء كل ما تراه موصلاً لكشف الحقيقة .

ولكل عضو من أعضاء المجلس الحق في أن يحضر جلسة اللجنة عند نظرها في صحة انتخابه لبدء دفاعه بشرط أن يسحب عند أخذ الآراء ولو كان عضواً بها .
عدم حواز توكيل الأعضاء في أعمال الطعون .

٩ - لا يجوز للمحاميين من أعضاء المجلس أن يقبلوا توكيلاً من الطامعين على انتخاب أحد الأعضاء أو من أحد الطعون في انتخابهم في أي عمل من أعمال هذا الطعن سواء أ كان يعمل خارج المجلس أم داخله .

موعد تقديم تقارير اللجنة

١٠ - ترفع اللجنة تقاريرها لرياسة المجلس في ميعاد لا يتجاوز السبعة الأيام من تاريخ إحالة المحاضر عليها . فإذا مضى هذا الميعاد جاز للمجلس أن يفسح فيه بالتقدير التقدي يراه كافياً لإتمام العمل المتأخر أو أن يحيل هذا العمل على لجنة أخرى يشكها لهذا الغرض بطريق الانتخاب أيضاً بالمدد الذي يراه وبالشروط والقيود المبينة آنفاً .

نظر الطعون في المجلس

١١ - على المجلس تأجيل النظر والمناقشة في كل انتخاب يتضمن تقرير اللجنة

طلب إنفاذه إلى الجلسة التالية للجلسة التي تلى فيها ذلك التقرير إذا طلب ذلك المصو المطعون في انتخابه .

١٢ - لكل عضو أن يحصر جلسة المجلس عند نظره في صحة نيابته وله أن يشترك في مناقشاته وأن يقدم أقواله بشرط ألا يبدى رأيه عند أحد الأصوات .
ولكل عضو حق اداء رأيه في صحة نيابة غيره ولو لم يكن قد قرر المجلس صحة نيابته .

١٣ - يفصل المجلس في صحة النيابة ويعلن الرئيس أسماء من تقررت صحة نيابتهن من الأعضاء ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات .

اختصاصات الرئيس

١٤ - يتولى الرئيس المحافظة على نظام المجلس وأمنه ولفت النظر لمراعاة اللائحة والأذن بالكلام وتوجيه الأسئلة وإعلان ما يصدره المجلس من القرارات والأمر بمحو أقوال كل عضو لم يؤذن له بالكلام من محصر الجلسة . وهو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطقاً لإرادته ويدير المناقشات في المجلس فيحدد موضوعها ويرد الكلام إليه . فإذا أراد أن يشترك في المناقشة مخلى عن كرسي الرياسة ولا يعود إليه حتى تنهى . والجلسة يقوم بحر ذلك من الأعمال التي هي من اختصاصه بمقتضى هذه اللائحة .

اختصاصات السكرتيرين

١٥ - يقوم السكرتيرين الثابون تحرير محاضر الجلسات السرية ويراقبون تحرير غيرها من محاضر الجلسات ويتولون أمضاءها وقراءة ما يطلب منهم قراءته من المحاضر وغيرها من الأوراق ويقيدون أسماء من يطلب الاذن بالكلام ويقومون بجميع الأصوات وفرزها بمراقبة الرئيس والوكيلين ورصد آراء الأعضاء وكل نبيه صادر بالمحافظة على النظام وغير ذلك مما يدخل في اختصاصهم بمقتضى هذه اللائحة .

اختصاصات المراقبين

١٦ - يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس ويتولون الاذن بالصرف وفقاً للمادة (١٤٦) من هذه اللائحة ويتعهدون أثناء انعقاد الجلسة ملازمة عمال المجلس للأماكن

المخصصة لهم وبشرفون على دقة تنفيذ أوامر الرئيس المتعلقة بحفظ النظام ويؤدون غير ذلك من الأعمال التي تكون من اختصاصهم بمقتضى هذه اللائحة .

مدة قيام المكتب

١٧ - يبقى أعضاء المكتب في مناصبهم مدة دور الانعقاد العادي الذي تم فيه انتخابهم ويحتفظون بها فيما يليه من أدوار الانعقاد غير العادية ولا تتحل عنهم إلا بافتتاح الدور العادي الجديد .

خلف الرئيس والسكرتيرين في غيابهم

١٨ - إذا تغيّب الرئيس يقوم مقامه أحد الوكيلين بالتناوب فإذا غاب الاثنان كانت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنًا .
وعند تغيّب أحد السكرتيرين الاثنين ، للرئيس أن يدعو أصغر الأعضاء الحاضرين سنًا ليحل محله .

عدم حواز الجمع بين وظائف المكتب وبين الوزارة أو عضوية لجنة المحاسبة

١٩ - لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب المجلس بجميع أنواعها ولا يسوغ انتخاب أحد أعضاء المكتب عضوًا في لجنة المحاسبة .

الباب الثاني

نظام الجلسات

٢٠ - يفتح لرئيس الجلسة ويعلن انتهاءها بعد موافقة المجلس .

أيام الاجتماع

٢١ - مدة :

• يجتمع المجلس في أيام الاثنين والثلاثاء والاربعاء والخميس من كل أسبوع ويتبدى الاجتماع في الساعة الخامسة بعد الظهر إلا إذا قرر المجلس غير ذلك ،^(١)

افتتاح الجلسة

٢٢ - توضع تحت تصرف الأعضاء قبل موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة دقائق حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل موعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فإذا تبين أن العدد القانوني لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فإذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصبح فيه اجتماع المجلس .

٢٣ - معلقة :

تلاوة الأسماء والتصديق على المضبطة

« اذا تكامل العدد القانوني يفتح الرئيس الجلسة وتلى في ابتدائها أسماء المعتذرين من الأعضاء وطالبي الأجازات وكذلك المعتابين من الجلسة الماضية بدون اذن ، ثم يستنهم الرئيس عما اذا كان هناك اعتراض على مضبطة الجلسة كالمبين في المادة (١٥٨) وبعد اعتمادها من المجلس يوقع عليها رئيس الجلسة وسكرتيرها النائب » (١) .

٢٤ - حذفت (٢) .

إشارة الرئيس الى المكاتبات والتقارير الواردة

٢٥ - قبل البدء في الأعمال يحير الرئيس المجلس بما ورد عليه من المكاتبات وتقارير اللجان وغير ذلك من الأوراق .

طلب الاذن بالكلام

٢٦ - يقيد السكرتيرون النائبون طلبات الاذن بالكلام بترتيب طلبها غير أنه في حالة طلب الاذن بالكلام على مشروع قانون لا يجوز قيد أي طلب من هذا القبيل قبل ابداع التقرير الخاص بذلك المشروع وكذلك يكون الحال في كل رغبة يعمل فيها تقرير .

عدم حواز الكلام الا باذن

٢٧ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم الا اذا قيد طلبه أو امتأذن الرئيس

(١) قرار المجلس في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦

(٢) قرار المجلس في ٩ يولية سنة ١٩٢٨

وهو في مكانه وأذن له . وليس الرئيس أن يمنع أحدا من التكلم لغير سبب قانوني
وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأى المجلس .

ترتيب المتكلمين

٢٨ - يعطى الأدب بترتيب الأسبقية في الطلب الأول فالأول وهكذا ولا
يعدل عن هذا النظام الا اذا كان الغرض الكلام لتأييد الاقتراحات المطروحة
للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لأول من يطلبه من
مؤيدي الاقتراح فالأول طالب من مقترحي تعديله ثم لأول المعارضين فيه ويتكرر
ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات .

وعلى كل حال فالوزراء والمقررون غير مقبدين هذا الترتيب فان لهم دائما الحق
في أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك .

المسائل ذات الأولوية

٢٩ - يؤذن دائما في الكلام في الأحوال الآتية :

(١) انتهاء الدفع بعدم المناقشة .

(٢) طلب التأجيل .

(٣) ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل في موضوع

اخر يجب البت فيه أولا .

(٤) الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

(٥) لفت النظر الى مراعاة أحكام اللائحة .

ولكل هذه الطلبات أو لوية على الموضوع الأصلي يترتب عليها ايقاف المناقشة

في الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . ولا يسوغ مع ذلك أن يطلب الاذن بالكلام
في هذه الأحوال الا بعد أن يتم الخطيب مقالته .

توجيه الكلام

٣٠ - لا يجوز توجيه الكلام الا للرئيس أو للمجلس .

الارتجال والتلاوة

٣١ - يتكلم الاعضاء وقوفا من مكانهم أو من المبر . ولا تجوز التلاوة الا في

التقارير وبموضوع الاقتراحات والتعديلات وكل ما يتأسس به من الأوراق وتبلى من المنبر .

التكلم عقب الحكومة

٣٣ - لكل عضو الحق دائما في أن يتكلم عقب التكلم عن الحكومة .

حدود الكلام والمحافظة على النظام

٣٣ - مدة :

« لا يسوغ مطلقا مقاطعة التكلم ولا الخوض في الشخصيات ولا اسناد أمور شائنة بسوء القصد ولا ارتكاب أى أمر من شأنه أن يخل بالنظام » (١)

٣٤ - إذا تراءى للرئيس أن مشروعا أو رغبة لم يكن من اختصاص المجلس نظره فيه على مقدمه عدم التكلم فيه فإن لم يتمتع عن الكلام فصل المجلس في وجوب امتناعه أو عدمه .

٣٥ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة .

حرزات الاخلال بالنظام أو الخروج عن حدود الكلام

٣٦ - مدة :

« كل متكلم لم يحافظ على نظام الكلام المبين آمسا وكل عضو ارتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة (٣٣) يادبه الرئيس باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام .

والرئيس - إذا اقتضى الحال - أن يمنع من الكلام لعارض الأمر على المجلس ليفصل في شأن حرمانه من الكلام مدة الجلسة .

وفصل المجلس بعد سماع أقوال المصو قاما أن يسمح له بالاستمرار في الكلام أو يوقع أحد الجزاءات التالية بناء على اقتراح الرئيس :

(أولا) منعه من الكلام بقية الجلسة .

(ثانيا) اخراجه من الجلسة وحرمانه من الاشتراك في بقية أعمالها .

(ثالثا) حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تزيد على شهر .

فإذا عاد العضو الذي توقع عليه الجزاء الأخير الى الاخلال بالنظام في نفس الدورة فللمجلس عند الاقتضاء بناء على اقتراح الرئيس أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهرين .

ويترب على قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس قطع نصف المكافأة عن تلك المدة وعلان ملخص قرار المجلس في المائدة الانتحائية التي يمثلها العضو (١) .

٣٧ - معدلة :

« يصدر قرار المجلس بعد سماع أقوال العضو في نفس الجلسة التي وقعت فيها المخالفة أو في جلسة مقبلة .

وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ القرار » (١)

عدم حواز التكرار والخروج عن الموضوع

٣٨ - يجب على المتكلم ألا يكرر أقوال غيره من الأعضاء ولا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه فإذا حاد عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره .

فإذا لفت الرئيس المتكلم إلى شيء مما قدم مرتين في جلسة واحدة ، ثم استمر على ما أوجب لفته فللرئيس أن يأخذ رأى المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام في الموضوع الذي لفته لأجله ويصدر القرار في ذلك بدون مناقشة .

الاخراج من الجلسة والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس

٣٩ - معدلة :

« يجوز للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر اخراج كل عضو تقرر منعه من الكلام ولم يتمتع من قاعة الجلسات ، ويترب على هذا القرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس في بقية الجلسة التي نطق به فيها » (١)

(١) قرار المجلس في ١٠ يولية سنة ١٩٢٨

٤٠ - حذقت (١)

٤١ - إذا لم يمثل المصو الدعوة التي يوجهها إليه الرئيس للخروج من المجلس توقف الجلسة أو ترفع وفي هذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس من لقاء نفسه إلى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التي صدر فيها القرار المذكور .
ولرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكتفي لتنفيذ قرار المجلس .

٤٢ - معلة :

« للمصو الذي حرم من الاشتراك في الأعمال يختصى المادة السابقة أن يطلب إيقاف حكمها ابتداء من اليوم التالي ليوم حرمانه ، بأن يقرر كتابة « بأنه يأسف على عدم احترام قرار المجلس » والمجلس أن يقرر ما يراه » (١)

٤٣ - لا يسرى حكم المادة السابقة على المصو الذي يقرر اخراجه وفقاً للمادة (٤١) للمرة الثالثة في دور انعقاد واحد وفي هذه الحالة يمتد زمان الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس إلى الجلسات الثمانية للجلسة التي صدر فيها القرار الأخير .
رفع الجلسات عند اضطراب النظام

٤٤ - إذا احتل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فإن لم يمد النظام يوقتها مدة لا تزيد على نصف ساعة فإذا استمر الاخلال بالنظام بعد اعادة الجلسة أجلها الرئيس إلى اليوم التالي الذي يصبح فيه عقد الجلسات .

الجلسات السرية

٤٥ - جلسات المجلس علنية على أنه يحقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه على الأقل ويقدم الطلب كتابة للرياسة ثم يقرر المجلس بعد إخراج من تصرح لهم بالدخول ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا . ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدي السرية وإثنان من المعارضين فيها .

وتدرج أسماء الموقعين على الطلب بمحضر الجلسة .

٤٦ - ليس لأحد من موظفي المجلس حضور الجلسات السرية إلا إذا قرر المجلس غير ذلك .

محاضر الجلسات السرية

٤٧ - يجوز للمجلس أن يقرر عدم تحرير محاضر جلساته السرية ويجوز له - أن عمل لها محاضر - أن يمنع غير الأعضاء من الاطلاع عليها .

٤٨ - يقوم بتحرير محاضر الجلسات السرية أحد السكرتيرين النائين وتحرر هذه المحاضر وتتل في نفس الجلسة .

عودة الجلسة علنية

٤٩ - متى زال السبب الذي ترتب عليه عقد المجلس بهيئة سرية يستشير الرئيس في العودة الى الانعقاد علانية .

عدم حواز الانصراف من الجلسة الا باذن

٥٠ - لا يجوز لأحد من الأعضاء أن ينصرف نهائياً من المجلس حال انعقاد الجلسة إلا باذن من الرئيس .

اقفال المناقشة

٥١ - إذا طلب أحد الأعضاء اقفال باب المناقشة وأيده في ذلك عشرون عضواً على الأقل يستشير الرئيس المجلس .

فإذا عارض أحد في الطلب يسمح الرئيس بالكلام لواحد من الأعضاء المعارضين ثم لواحد من مؤيدي اقفال باب المناقشة وبعد ذلك يؤخذ رأى المجلس في انتهاء المناقشة أو الاستمرار فيها ، فإذا قرر انتهاءها تؤخذ الآراء على أصل الموضوع وإلا استمرت المناقشة .

العودة للمناقشة في مسألة أخذ فيها الرأي

٥٢ - العودة للمناقشة في موضوع أخذت الآراء عنه لا تكون إلا بقرار من المجلس وعلى من يريد العودة للمناقشة أن يقدم طلباً كتابياً بذلك للرياسة في الجلسة التي حصلت فيها المناقشة الأولى ميتا به الأسباب ، فيعرضه الرئيس على المجلس ليقرر فيه ما يراه في نفس الجلسة بعد الانتهاء من جدول الأعمال .

اعلان جدول أعمال الجلسة المقبلة

٥٣ - قبل انتهاء كل جلسة يعلن الرئيس يوم انعقاد الجلسة المقبلة والأعمال التي تنظر فيها .

يعلن جدول الأعمال على الوجة المدة لهذا الغرض بقرار المجلس وبالطريقة الرسمية ويخطر الرئيس الأعضاء التاليين بيماد الجلسة الآتية وبيان أعمالها .

الباب الثالث

الفصل الاول - في اللجان

اللجان المستديرة

٥٤ - مدة : (١)

• في مبدأ انعقاد كل دور عادي ينقسم المجلس إلى ست عشرة لجنة أصلية بالطريقة الآتية :

يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع في تشكيل كل لجنة وبالتوالي من يأنس في نفسه ميلا للاشتغال بها فإذا زاد عدد المتقدمين عن العدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم وإذا نقص ينتخب الباقي .

وهذه اللجان هي :

(١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالشؤون الداخلية (وعدد أعضائها ٢١) (٢)

(٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمالية (وعدد أعضائها ٢١) .

(٣) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحقانية (وعدد أعضائها ١٥) .

(١) قرار المجلس في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس في ١٥ يناير سنة ١٩٣٥

- (٤) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمارف (وعدد أعضائها ١٥).
 - (٥) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأشغال (وعدد أعضائها ١٥).
 - (٦) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحرية والبحرية والطيران والسودان (وعدد أعضائها ١٥).
 - (٧) لجنة لدرس الشروط والاقتراحات المتعلقة بالخارجية (وعدد أعضائها ١٥).
 - (٨) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمواصلات (وعدد أعضائها ١٥).
 - (٩) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأوقاف والمعاهد الدينية (وعدد أعضائها ١٥).
 - (١٠) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالزراعة والتعاون (وعدد أعضائها ٢١) ^(١).
 - (١١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالصحة (وعدد أعضائها ١٥) ^(٢).
 - (١٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالتجارة والصناعة (وعدد أعضائها ١٥) ^(٣).
 - (١٣) لجنة العمال والشؤون الاجتماعية (وعدد أعضائها ١٥).
 - (١٤) لجنة للاقتراحات والمرائض (١٥)
 - (١٥) لجنة للشؤون الدستورية (٩)
 - (١٦) لجنة للمحاسبة (٧)
- ويجوز للمجلس أن يعين لجاناً مخصوصة بحسب مقتضى الحال .
- انتخاب أعضاء اللجان

٥٥ - انتخاب أعضاء اللجان يكون عد الحاجة بطريق الانتخاب بالقائمة

- (١) قرار المجلس في ١٥ يناير سنة ١٩٣٠
- (٢) و (٣) قرار المجلس في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

لكل لجنة ، وتكفي فيها الأغلبية النسبية وتنتهي مدة هذه اللجان بافتتاح الدور الجديد ولا يجوز لأحد من أعضاء المجلس أن يكون عضواً في أكثر من لجنة واحدة ما لم تقض الضرورة بانضمامه الى لجنتين .

اللجان الفرعية ولجنة الميزانية

٥٦ - مبدلة :

« للجان أن تشكل من بين أعضائها لجاناً فرعية مؤقتة لدرس بعض مسائل خاصة ، غير أن اللجنة المالية مكلفة في بدء عملها بانتخاب لجنة فرعية يكون عدد أعضائها ثلاثة عشر وتختص بدرس الميزانية والحساب الختامي للإدارة المالية وتقديم أعمالها لها » (١) .

انتخاب رؤساء وسكرتيري اللجان

٥٧ - تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً وسكرتيراً فإذا تغيب أحدهما أو كلاهما تنتخب اللجنة غيره أو غيرها بصفة مؤقتة ، ويقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة السكرتير المنتخب منها بمعاونة واحد أو أكثر من موظفي المجلس .
يكون كل من وكيل المجلس رئيساً للجنة التي هو عضو فيها .

سرية جلسات اللجان ونصابها

٥٨ - مبدلة

« جلسات اللجان تكون سرية ولا تصبح قراراتها صحيحة إلا بحضور ثلث أعضائها ماعدا لجنتي الداخلية والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منهما صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » (٢) .

محاضر اللجان

٥٩ - يحضر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الأعضاء

(١) قرار المجلس في ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس في ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

الحاضرين والناخبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليه من رئيس
اللجنة وسكرتيرها .

مقررو اللجان

٦٠ - تنتخب كل لجنة في كل مشروع أو اقتراح عضواً مفرداً يبين نتيجة
أعمالها للمجلس .

موعد تقديم التقارير

٦١ - على كل لجنة أن ترفع الى مكتب المجلس تقريراً عن كل مشروع أو
اقتراح بحال عليها في مدة لا تتجاوز شهراً الا إذا قرر المجلس غير ذلك فإذا مضى
الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لوضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب
من المجلس إحالته على لجنة أخرى .

وللمجلس عند ذلك أن يمد الأجل بالتقدير الذي يراه كافياً لانجاز العمل أو أن
يحيل المشروع أو الاقتراح على لجنة أخرى يختارها .

مضمون التقارير

٦٢ - يقدم تقرير اللجنة الى مكتب المجلس ، والمكتب يخبر المجلس به في
أول جلسة ويكون هذا التقرير شاملاً للآراء المختلفة وملخص الأسباب التي بنيت
عليها ، وناصحاً على رأى الأغلبية الذي اعتمدته اللجنة ، ومشيراً إلى التعديلات التي
تكون قد قدمت اليها من أعضاء المجلس الذين لم يكونوا من أعضائها .

طبع التقارير وتوزيعها

٦٣ - تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح يطبع ويوزع على أعضاء المجلس
قبل الجلسة المذكورة بثان وأربعين ساعة على الأقل .

إدلاء الأعضاء آراءهم في المشروعات المطالة على اللجان

٦٤ - كل عضو بداية رأى أو تعديل في مشروع أو اقتراح يحول على لجنة
لم يكن من أعضائها يمت به كتابة تقريرة لاحاله عليها .

استدعاء اللجنة الوزير أو مقدم الاقتراح

٦٥ - للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق في حضور جلساتها والاشتراك في المناقشة بدون أن يكون له رأى محدود متى طلب ذلك من اللجنة ، والوزير أن يستصحب معه أو يبيب عنه أحد كبار موظفي وزارته .

حق اللجان والأعضاء في طلب أوراق أو معلومات من المصالح الأميرية

٦٦ - للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو إيضاحات تخص بالشروعات المروضة عليها .

٦٧ - يبحث مكتب المجلس للجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المروضة عليها . ولأعضاء المجلس أن يطلبوا على الأوراق المقدمة للجان بدون ثقلها . ولهم اذا شاءوا أن ينقلوا صوراً من الأوراق التي يريدون الحصول عليها بحيث لا يترتب على ذلك في الحالتين تعطيل أعمال اللجنة .

حق الأعضاء في حضور جلسات اللجان

٦٨ - لكل عضو حق الحضور في جلسات اللجان التي لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما .

اجراءات لجنة الطعون

٦٩ - تسرى القواعد المقررة في المواد (٥٦ و ٥٧ و ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ و ٦٢ و ٦٣ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٨) مع عدم الاحلال بما تقرر بالمادة الثامنة من هذه اللائحة على لجنة الطعون وتحقيق صحة نيابة أعضاء المجلس فصلا عما قرر من الاحكام بشأنها في المادة السادسة .

الفصل الثاني

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

احالة المشروعات على اللجان المختصة

٧٠ - يجيب الرئيس المجلس في أول جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة لتحال على اللجنة المختصة .

ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل احاله عليها .

طبع المشروعات وتوزيعها

٧١ - تطبع هذه المشروعات والمذكرات الايضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء .

الفصل الثالث

في الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس بمشروعات قوانين أو رغبات

احالة الاقتراحات على اللجان المختصة

٧٢ - كل اقتراح برغبة أو مشروع قانون حصرة أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس بالكتابة ويجيب الرئيس المجلس به في أول جلسة ليحال على لجنة الاقتراحات .

صحة اقتراحات القوانين

٧٣ - كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موقفا عليه مه ومقنونا في مواد ومرافقا بمذكرة إيضاحية .

عدم جواز التوقيع على المشروعات من أكثر من عشرة

٧٤ - لا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بمشروع قانون .

موعد تقديم تقرير لجنة الاقتراحات

٧٥ - على لجنة الاقتراحات أن تقدم في ظرف خمسة عشر يوما عن كل مشروع

قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً يجوز النظر فيه أو رفضه . ولها أيضاً أن تقترح استعجال النظر فيه . فإذا قرر المجلس جواز النظر فيه أحاله على اللجنة المختصة ، وإن وافق على استعجال النظر أحاله على اللجنة التي يختارها .

استرداد الاقتراحات

٧٦ - لكل عضو قدم مشروعاً أو رغبة أن يسترده ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه إلا إذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء استمرار النظر فيه .

إعادة عرض الرغبات المرفوضة

٧٧ - الرغبات التي يرفضها المجلس لاتصلح إعادة عرضها قبل مضي ثلاثة أشهر .

الفصل الرابع

في مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين

تلاوة تقرير اللجنة والمشروع

٧٨ - تبدأ المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة ثم يلى المشروع مادة فادة أصلاً وتعديلاً وقمضو المقرر أن يقدم إيضاحات إذا اقتضى الحال ذلك .

عدد مرات المداولة

٧٩ - لا يصح قرارات المجلس في مشروعات واقتراحات القوانين التي تتكون من مادتين فأكثر إلا بعد المداولة فيها مداولتين منفصلتين .

المداولة الأولى

٨٠ - المداولة الأولى تجري يبحث ومناقشة موضوع المشروعات والاقتراحات اجمالاً ثم يؤخذ الرأي في الانتقال الى مناقشة موادها على وجه التفصيل فإذا قرر ذلك شرع المجلس في الحال في مناقشة المشروعات والاقتراحات مادة فادة أصلاً وتعديلاً ثم يؤخذ الرأي في اجراء المداولة الثانية فإذا قررت حدها جلسة يعماد لا يقل عن ثلاثة أيام والا فبعد ذلك رفضاً للمشروع أو الاقتراح .

المدافعة الثانية

٨١ - تقتصر المدافعة الثانية على تلاوة نصوص المشروع والاقتراحات وما يتعلق بها من التعديلات وأخذ الرأي عليها مادة فمادة ثم على المجموع .

التعديلات

٨٢ - يجب تقديم كل تعديل بالكتابة الى رئاسة المجلس .

التعديلات المقدمة أثناء المدافعة الاولى

٨٣ - ما يقدم من التعديلات في الجلسة أثناء المدافعة الاولى بحال حتما على اللجنة التي فحصت المشروع أو الاقتراح كلما طلب ذلك مقررهما .

التعديلات المقدمة في غير الجلسة والتعديلات المقدمة أثناء المدافعة الثانية

٨٤ - يحيل الرئيس كل تعديل يقدم له قبل الجلسة المحددة للمدافعة الاولى أو الثانية على اللجنة المختصة .

أما التعديلات التي قدمت أثناء المدافعة الثانية فالمجلس بعد سماع إيضاحات مقدمها وأقوال مقرر اللجنة عنها أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها .

تأجيل المشروع عند إحالة التعديل على اللجنة

٨٥ - كلما رأى المجلس إحالة التعديل على اللجنة يؤجل نظر المشروع أو الاقتراح حتى تنتهي اللجنة من عملها في الاجل الذي يضر به لها .

المدافعة الوحيدة في المشروعات ذات المادة الواحدة

٨٦ - في حالة ما اذا كان المشروع أو الاقتراح عبارة عن مادة واحدة يكتفى بقراءته والمناقشة وأخذ الرأي فيه مرة واحدة .

مناقشة المصادقات

٨٧ - عند ما يرد للمجلس مشروع قانون بطلب التصديق على معاهدة بين الحكومة ودولة أجنبية غير مسموح بإدخال تعديل على نصوصها ، فله أن يقبل المعاهدة أو يرفض التصديق عليها أو يؤجل النظر فيها . وفي هذه الحالة الأخيرة

يلتزم المجلس نظر الحكومة الى النصوص التي كانت سبب امتناعه عن الموافقة على المعاهدة .

الفصل الخامس - اخذ الآراء

النصاب العددي

٨٨ - لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه ويجب عند اخذ الرأي التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأي .

قراءة النص قبل التصويت

٨٩ - يقرأ النص الذي ستؤخذ عنه الآراء قبل الشروع في أخذها مباشرة .

طرق التصويت

٩٠ - اعطاء الآراء يكون دائماً علناً ويحصل بالتصويت شفويًا أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال .

التصويت بالقيام والجلوس وبالمناداة

٩١ - عند الشك في نتيجة أحد الآراء للمرة الاولى بطريقة القيام والجلوس يعاد أخذ الرأي بطريقة عكسية . فاذا وحّد شك في المرة الثانية وجب حيناً أحد الآراء بالمناداة بالاسم وبحب أيضاً المادة بالاسم في الأحوال الآتية :

- (أ) في الاقتراع على مسألة الثقة .
- (ب) في الاقتراع على مشروعات القوانين في مجملتها ومجموعها .
- (ج) إذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل .
- (د) عند الشك في نتيجة أخذ الآراء بالتصويت شفويًا .

تجريد الرأي من الأسباب

٩٢ - يعطى الرأي محرراً من الأسباب ولا تجوز المناقشة ولا إبداء رأي جديد أثناء أخذ الآراء وعقب الانتهاء من أخذ الأصوات يعلن الرئيس النتيجة .

الامتناع عن التصويت

٩٣ - لا يسوغ الامتناع عن اعطاء الرأى إلا لأسباب خاصة يبينها العضو بعد الفراغ من جمع الأصوات وقبل اعلان النتيجة .

اثبات رأى الأقلية

٩٤ - لكل عضو أعلى رأياً مخالفاً لقرار الأغلبية الحق فى أن يعطى رأيه بالكتابة لسكرتير الجلسة النائب مشفوعاً بالأسباب التى يستند عليها لتدوينه بالحضر .

ترتيب التصويت على التعديلات والنصوص الأصلية

٩٥ - يؤخذ الرأى فى التعديلات قبل أخذه فى النصوص الأصلية .
٩٦ - إذا رفض النص المقدم من اللجنة التى قامت بفحص المشروع أو الاقتراح ينظر فى النص المقدم من الحكومة أو صاحب الاقتراح وتؤخذ به الآراء .
التجزئة

٩٧ - تحصل التجزئة حتماً فى المواد المنشئة كلما طلب ذلك .

الفصل السادس - فى الانتخابات

سرية الانتخاب

٩٨ - تكون الانتخابات دائماً سرية ونحصل إما فردية وإما بالقائمة .

كيفية الانتخابات

٩٩ - تكون الانتخابات بالكيفية الآتية :
يبين كل عضو اسم الشخص أو الاشخاص الذين يعطيهم صوته فى ورقة خالية من التوقيع ، ويلقى بها عند نداء اسمه فى صندوق موضوع أمام الرئيس .

ومتى تم جمع الأوراق يحصر السكرتير النائب الأصوات بإقامة الرئيس والوكيلين

الأغلبية المطلقة والنسبية فى الانتخابات

١٠٠ - إذا لم يجرز أحد الاعضاء الاغلبية المطلقة فى الأحوال التى ينحتم فيها

الحصول على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب من المصوتين الذين فالأ أكثر الاصوات عدداً .

فاذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين أشركوا معها في المرة الثانية .

ويكتفى في هذه الحالة بالأغلبية النسبية ، فاذا فال اثنان فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة .

الباب الرابع الأسئلة والاستجوابات

موعد تقديم الأسئلة

١٠١ - على المصو الذى يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بإيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التى يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل .

وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بمجدول أعمال تلك الجلسة .

امضاء السؤال من عضو واحد

١٠٢ - لا يجوز أن يعصى السؤال أكثر من عضو واحد .

موعد الأجابة عن السؤال

١٠٣ - على الوزير أن يجيب عن السؤال في الجلسة المقبلة ، وله أن يؤخر الاجابة لمدة ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس اطلانها أو قصيرها .

الاجابات التحريرية

١٠٤ - يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة المقبلة إلا إذا طلب السائل أن ترسل اليه الاجابة ، ففي هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليبحثها اليه .

استيضاح الوزير

١٠٥ - للمصو الذى وضع السؤال أن يتوضح دون عبء الوزير أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة .

وقت الأجابة على الأسئلة

١٠٦ - يخصص نصف الساعة الأولى للأسئلة والأجوبة . فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بمجدول أعمال الجلسة التالية .

أسئلة الميزانية

١٠٧ - لا تنطبق القواعد السالفة على الأسئلة التي يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة في الميزانية ، فان تم أن يوجهوها في الجلسة في أي وقت شاعوا .

نشر الأسئلة والأجوبة

١٠٨ - تنشر الأسئلة والأجوبة عنها ناعاً في الجريدة الرسمية .

تحديد موعد الاستجواب

١٠٩ - على المستجوب أن يرسل استجوابه مكتوباً لرئيس ، وبعد تلاوته في الجلسة وسماع أقوال الوزير عن أنسب الاوقات للمناقشة في موضوعه يحدد المجلس موعدها بعد ثمانية أيام على الأقل إلا إذا رأى الاستعجال ووافقه الوزير .

موعد الرد على استجوابات الشئون الداخلية

١١٠ - لا يجوز تأجيل المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر .

شرح الاستجواب ومناقشة رد الوزير

١١١ - يشرح المستجوب موضوع استجوابه ، وبعد اجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة ، فإذا لم يقتنع المستجوب ببيانات الوزير بين للمجلس أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الاعضاء عند ذلك أن يطرحوا مسألة الثقة . ويحق للوزير أو الوزراء دائماً أن يطلبوا تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام في الاقتراع على عدم الثقة بهم .

أسقية الاستجوابات

١١٢ - للاستجوابات الأسقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال ما عدا الأسئلة .

استرداد الاستجوابات

١١٣ - يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب أن يسترده فلا ينتظر فيه المجلس إلا إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من قبة الأعضاء .

الباب الخامس

الاستعمال في النظر

طلبات الاستعمال

١١٤ - عند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون يجوز لمقدمه أو لأى واحد من الأعضاء طلب الاستعمال في نظره على أن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له . فإذا قرر المجلس الاستعمال وكان الموضوع مشروع قانون يحيله على اللجنة المختصة أو التي يختارها ويكلفها بالنظر فيه قبل سواء من عملها . أما إذا كان اقتراحاً برغبة للمجلس أن ينظر فيه فوراً أو يحيله بالكيفية الساعية .

كيفية المداولة في المشروعات المستعجلة

١١٥ - اقتراحات ومشروعات القوانين التي يقرر الاستعمال في نظرها تحصل المداولة فيها بمناقشة الاقتراح أو المشروع بجمته ، ثم يؤخذ رأى المجلس فيها إذا كان يرى وجوب المناقشة في المشروع أو الاقتراح مادة مادة .

إذا رفض المجلس المناقشة مادة مادة فإن الاقتراح أو المشروع يكون مرفوضاً . أما إذا قبلها فإن المناقشة فيها تحصل فوراً وتناول كل مادة على حدها كما تناول التعديلات التي يرى ادخلها عليها ، ثم يؤخذ رأى بد ذلك على التعديلات ، فالمراد مادة مادة ، فلي المشروع بجمته .

التصرف في التعديلات المقدمة في المشروعات المستعجلة

١١٦ - التعديلات أو الإضافات التي يراد ادخلها في المشروع المطروح للمداولة يجب أن تشفع ببيان موجز بأسبابها ، ويجب حتماً أن تحال على اللجنة المختصة لموسمها إذا طلب ذلك المصو المقرر ، فإن لم يطلب إحالتها نظر المجلس فيها أو أحالها على اللجنة المختصة .

الباب السادس

في المرائض

قيد المرائض

١١٧ - المرائض المقدمة للمجلس قيد في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم العريضة وملخص موضوعها .

أحوال المرائض على اللجنة

١١٨ - يحيل الرئيس المرائض القيدة في الجدول على لجنة المرائض .

حق الأعضاء في الاطلاع على المرائض

١١٩ - لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة متى طلب ذلك من

رئيس لجنة المرائض

مهمة لجنة المرائض

١٢٠ - تفحص اللجنة المرائض وتمدها لرئيس المجلس مينة :

(١) ما يجب إرساله منها إلى أحد الوزراء .

(٢) وما يكون منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة فئري وحبوب إرساله إليها .

(٣) وما ينبغي رفضه منها .

المرائض أمام المجلس

١٢١ - يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس لفصل فيه .

اجابات الوزراء على المرائض

١٢٢ - يجبر الوزراء المجلس بما تم في المرائض التي بشأنها اليهم كلما طلب منهم

ذلك في مدة لا تتجاوز الشهرين إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر .

إشارة تقارير اللجان إلى المرائض

١٢٣ - على اللجان أن تشير في تقاريرها إلى المرائض المحالة عليها .

إخطار مقدم للمريضة

١٢٤ - يرسل رئيس المجلس إلى مقدم المريضة بياناً بآثارها .

العرائض النفل

١٢٥ - لا يلتفت إلى العرائض النفل من الامضاء والحالية من عنوان مقدمها .

الباب السابع

في الاجازات

الغياب باذن من المكتب

١٢٦ - ليس لأي عضو أن يغيب إلا باذن من مكتب المجلس .

اصدار القرار فوراً وإخطار المجلس به

١٢٧ - على المكتب أن يصدر قراره في طلب الأجازة فوراً وأن يبلغه إلى

الطالب في يوم صدوره .

١٢٨ - على المكتب أن يحيط المجلس علماً بقراراته في هذا الشأن .

حق العضو في الرجوع إلى المجلس

١٢٩ - لكل عضو رفض طلبه أن يرجع إلى المجلس ليقرر ما يراه في ذلك .

توقيت الاجازات

١٣٠ - لا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة .

التغيب بلا إذن

١٣١ - متى تغيب العضو عن حضور الجلسات بدون إذن أو لم يحضر بعد

مضي المدة المصرح لها بها يعتبر متارلاً عن حقه في المكافأة مدة الغياب .

التأخر عن موعد افتتاح الجلسة

١٣٢ - كل عضو تأخر عن ميعاد انعقاد الجلسات أكثر من نصف ساعة ، أو

تغيب بدون إذن في أثناء أخذ الآراء ، أو لم يشارك في أعمال اللجان المنتخب فيها

وتكرر منه ذلك في خمس جلسات متوالية يعلن عن غيابه بقرار دائرة انتخابه .

ملاحظة الغياب

١٣٣ - يقوم المراقبون بملاحظة الغياب والاحاطة به ، ولكل عضو الحق في أن يبين لمكتب المجلس أسباب غيابه ، فان قرر المكتب أن الأسباب التي أبديت لا تبرر الغياب ، ينشر في الجريدة الرسمية أن العضو غاب غير اذن .

الباب الثامن

المحافظة على السلام والنظام في المجلس

المحافظة على السلام داخل المجلس وحول من اختصاص رئيسه

١٣٤ - المحافظة على السلام داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده . ويقوم بها الرئيس باسم المجلس بمساعدة المراقبين .

والرئيس أن يحدد القوات التي يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت امرته .

حرمة الأماكن المخصصة للأعضاء

١٣٥ - لا يسوغ لأحد الدخول لأي سبب كان في الامكنة المخصصة للأعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين تأدية خدمة فيه .

واجبات مشاهدي الجلسات

١٣٦ - يجب على من يرخص لهم بالدخول في المكان المخصص لك أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات ، وأن يظلوا جالسين ، والا يظهروا علامات استهجان أو استهجان ، وأن يراعوا الملاحظات التي يبدونها لهم المكلفون بحفظ النظام .

إخراج المخالفين بالنظام

١٣٧ - كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكلف بالخروج ، فان لم يمثل فللرئيس أن يأمر بإخراجه وبتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال .

نشر المادتين السابقتين

١٣٨ - تطبع المادتان (١٣٦ و ١٣٧) وتعلقان على كل باب من أبواب المكان المخصص للجمهور .

الباب التاسع

في تحديد الصلة بين مجلس النواب وبين مجلس الشيوخ

عدم حواز المناقشة بالمجلسين في مشروع واحد في وقت واحد

١٣٩ - اذا تقدم لكل من مجلس النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد ، وكانت المناقشة فيه قد بدأت في مجلس الشيوخ فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج في جدول أعمال مجلس النواب الا بعد صدور قرار نهائي بشأنه من مجلس الشيوخ .

ارسال المشروعات المعتمدة الى مجلس الشيوخ

١٤٠ - كل مشروع قانون يقرره مجلس النواب يبعث به رئيسه الى رئيس مجلس الشيوخ وفي الوقت عينه يخطر الوزير المختص .

اجراءات نظر المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ

١٤١ - مشروعات القوانين التي يقررها مجلس الشيوخ ويبعث بها الى رئيس مجلس النواب يتبع في نظرها أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التي تتبع في شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة .

وإذا كان مجلس الشيوخ قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وحسب أن يؤخذ رأي مجلس النواب في مسألة استعجالها .

رفع المشروعات المعتمدة من المجلسين الى الملك

١٤٢ - اذا وافق مجلس النواب بلا تعديل على مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من أحد الأعضاء سبق لمجلس الشيوخ تقريره فترئيس مجلس النواب يرفع هذا المشروع الى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص .

ندب لجنتين من المجلسين لتوفيق

١٤٣ - إذا أدخل مجلس الشيوخ تعديلاً في مشروع قانون قرره مجلس النواب ، فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من مجلس الشيوخ للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان .
ولمجلس النواب في هذه الحالة أن يندب لهذه المهمة نفس اللجنة التي سبق لها فحص المشروع أو أن يبين لهذا الغرض لجنة جديدة .

فإذا اتفقت اللجنتان على نص ، فاللجنة المدعوة من قبل مجلس النواب ترفع له تقريراً عن ذلك وتحصل الموافقة في المجلس على النص الجديد .

موعد إعادة النظر في المشروعات المختلف عليها بين المجلسين

١٤٤ - إذا رفض مجلس النواب اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس الشيوخ ، أو لم تتفق اللجنتان ، أو أصر مجلس النواب على قراره الأول ، أو رفض مجلس الشيوخ المشروع الذي كان قد قرره مجلس النواب ، فلا يجوز للمجلس نظره من جديد قبل مضي شهر على الأقل من عدم اتفاق اللجنتين ، أو صدور قراره في هذا الشأن ، أو تبليغ قرار مجلس الشيوخ القاضي بالرفض اليه .

الباب العاشر

الميزانية والحاسبة

تحضير ميزانية المجلس

١٤٥ - يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس وتتولى لجنة الحاسبة درستها ونفس أرقامها وكتابة بيان بنتيجة أعمالها ترفعه للمجلس .

الاذن بالصرف

١٤٦ - يتولى الصرف المراقب الذي يندبه مكتب المجلس لذلك وتبين لائحة الادارة الداخلية الأوضاع والشروط التي يجب استيفاؤها لامكان الصرف بموجبها .

الحساب الختامى للمجلس

١٤٧ - يقدم المراقبون فى آخر كل سنة مالية حسابها الختامى الى لجنة المحاسبة لفحصه ومراجحته ورفع تقرير للمجلس عنه .

الاعتمادات الاضافية

١٤٨ - اذا لم تف المبالغ التى قررت فى الميزانية لسد النفقات وحسب على المراقبين أن يقدموا للجنة المحاسبة بياناً بالمبالغ المطلوبة لترفع تقريراً عنها للمجلس لينظر فيها.

الباب الحادى عشر

أحكام متنوعة

الوفود الممثلة للمجلس

١٥٠ - ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفداً يمثلونه ويحدد المجلس عدد أعضائه .

ويجب أن يكون الرئيس أو أحد لوكيلين ضمن الوفد .

وتكون الرئاسة دائماً للرئيس أو للوكيل الذى يحمل محله وهو الذى يتكلم باسم المجلس .

واذا دعت الحاجة لتمثيل المجلس فى الفترة الواقعة بين دورى استقاده قام بذلك مكتب المجلس .

لجنة الرد على خطبة العرش

١٥١ - تصع مشروع الكتاب المتضمن لجواب المجلس على خطبة العرش

لجنة تشكل من سبعة أعضاء ينتخبهم المجلس لعرضه عليه ويجب اثبات الصيغة التى يقرها فى محضر الجلسة .

استقالة الأعضاء

١٥٢ - كل عضو يريد الاستقالة يقدمها الى رئيس المجلس ، وهو ينظر وزير

الداخلية بقبولها .

شارات الاعضاء

١٥٣ - فصل شارات خاصة بحملها أعضاء المجلس .

حلف اليمين

١٥٤ - يقسم الاعضاء اليمين في أول اجتماع للمجلس بمحضره بعد انتخابهم ولو لم يكن بعد فصل في صحة نياتهم .

١٥٥ - حذفت (١)

مضابط الجلسات

١٥٦ - تقرر باشراف السكرتيرين النائبين مضبطة لجميع أعمال كل جلسة تحتوي على تفصيل ما تلى من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما حصل من المناقشات والآراء وما صدر من القرارات لتشره في ملحق الجريدة الرسمية بالعربية في آخر اليوم الثالث من تاريخ الجلسة وبالفرنسية في أقرب وقت .

أسماء الاعضاء في كل اقتراع بالتداه بالاسم تكتب في آخر المضبطة مع بيان رأي كل واحد منهم وكذلك يدرج به أسماء الاعضاء الغائبين .

موعد تحرير المضابط

١٥٧ - مدة .

« يجب تحرير المضبطة وارسالها للاعضاء بحيث تصل اليهم قبل الجلسة التالية » (١) .

تصحيح المضابط

١٥٨ - مدة (١) .

« لكل عضو تكلم في الجلسة أن يطلب من السكرتيرين النائبين تصحيح أقواله في المضبطة ، ويحصل التصحيح متى وافق عليه مكتب المجلس ، فان لم يحصل الموافقة وجب أن يدون في ذيل المضبطة ما يشير الى هذا الطلب ، وله أيضاً ولكل عضو كان حاضراً في الجلسة الحق في أن يطلب من المجلس اجراء ما يراه من التصحيح

بشروط ابداء ذلك لغاية أول الجلسة الثانية بعد ارسال المضبطة اليه ، ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيح ينشر ذلك ضمن مضبطة الجلسة التي صدر فيها القرار .
اشراف الرئيس والمكتب على السكرتيرية

١٥٩ - لرئيس المجلس الادارة العامة لجميع الاعمال الادارية والكتايب بمساعدة بقية أعضاء مكتب المجلس .

لائحة الادارة الداخلية

١٦٠ - يضع مكتب المجلس لائحة للادارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها في تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم واقالتهم من الخدمة ونحو ذلك ، وفي نظام تحرير المحاضر والمصايط ، وفي نظام الصرف والجرد وغير ذلك من الاعمال الداخلية الأخرى اللازمة لضمان انتظام العمل وحسن سيره ، وبعد وضعها تعرض على المجلس للنظر فيها وتقرير قواعدها لسير على مقتضاها

دفتر السكرتيرية

١٦١ - يكون للمجلس عدا دفتر الحسابات وتقييدات الدفاتر الآتية .

(١) دفتر لقيد المشروعات الواردة من الحكومة وما يتم فيها .

(٢) • • • المشروعات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها .

(٣) • • • الرغبات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها .

(٤) • • • لحصر أعمال اللجان .

(٥) • • • للأسئلة والاستجابات وما يتم فيها .

(٦) • • • للمرائض وما يتم فيها .

(٧) • • • لمواقيت حضور الأعضاء .

(٨) • • • للإجازات والغياب .

(٩) • • • لقيد طلبات نذاكر الزائرين .

وعدا ذلك من الدفاتر التي قد يقتضيها نظام العمل وتبينها اللائحة المشار اليها

في المادة السابعة .

(٤)

مجلس الشيوخ

اللائحة الداخلية^(١)

المكتب الموقت

المكتب الموقت

١ - عند افتتاح دور الانعقاد المادى إذا لم يكن المجلس رئيس ولا وكيل أو قاب كلاهما تولى الرئاسة أكبر الأعضاء سناً ويؤدى وظيفة السكرتيرين أربعة هم أصغر الأعضاء الحاضرين سناً من غير المطمون على انتخابهم ويكون من هؤلاء ومن الرئيس المكتب الموقت . (١ نواب) .

الفصل فى صحة نيابة الاعضاء

لجنة المطمون وأعمالها

٢ - نحل المطمون على لجنة مكونة من خمسة عشر عضواً ينتخبهم المجلس بالاقتراع السرى من غير الاعضاء المطمون فيهم ولهذه اللجنة أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية لتحصير الأعمال أو سماع أقوال الشهود طبقاً لأحكام قانون الانتخاب . (٦ و ٧ و ٨ نواب) .

ما يجب فى مستندات المطمون وتحقيقات وقائها

٣ - إذا كانت المطمون مبنية على مستندات وجب ضم هذه المستندات إلى المرائض وإذا كانت مبنية على وقائع مستتجة من تحقيقات إدارة أو قصاية وجب على اللجنة أن ترجع إلى هذه التحقيقات لتستخلص منها ما تراه مؤيداً أو نافياً للمطمون .

تقرير اللجنة وعرضها على المجلس

٤ - تقوم اللجنة بفحص الطعون وتقدم عن كل طعن تقريراً الى المجلس في خمسة عشر يوماً من تاريخ الاحالة وتعين من بين أعضائها مقررًا يكلف بمرض نتيجة عمل اللجنة على المجلس . (١٠ نواب) .

طريقة فصل المجلس في تقاريرها

٥ - يفصل المجلس في الطعون بعد اطلاعه على التقارير وسماع إيضاحات المقرر وبعد سماع أقوال العضو المظنون فيه إذا طلب ذلك . ويبدى المجلس رأيه في كل طعن فيقرر صحة الانتخاب أو يقضى بطلانه . ويعلن الرئيس أسماء الأعضاء الذين يقرر المجلس صحة انتخابهم .

وإذا كان تقرير اللجنة يتضمن إلغاء انتخاب عضو أو طلب أحد الأعضاء إلغاء انتخاب عضو قررت اللجنة رفض الطعن المقدم ضده وجب تأجيل النظر في ذلك الى جلسة أخرى غير التي تلي فيها التقرير أو تقدم فيها طلب إلغاء الانتخاب اذا طلب العضو المظنون فيه التأجيل أو كان قائماً . (١١ نواب) .

حق المظنون فيه في الفحص

٦ - للأعضاء المظنون في انتخابهم الاشتراك في فحص الطعون ولكن لا يجوز لأحدهم أن يبدى رأيه في صحة انتخابه ولا في المبدأ الذي بنى عليه الطعن في انتخابه . (١٢ و ٨ نواب) .

عرض الرئيس حالات سقوط العضوية واستقالة العضو وإعلان وزير الداخلية بذلك

٧ - يرفع الرئيس الى المجلس الأحوال التي يترتب عليها سقوط عضوية أحد الأعضاء طبقاً لأحكام قانون الانتخاب لبصدر قراره فيها .

وكذلك يرفع اليه الاستقالة التي تقدم من أحد الاعضاء ليقرر المجلس قبولها . وعند حلول محل يبلغ الرئيس وزير الداخلية ليأمر بانتخاب عضو بديل من خلا محله أو يتخذ الاجراءات لتحسين آخر إن كان من الأعضاء المعينين .

مكتب إدارة المجلس

انتخاب المكتب

٨ - بعد تشكيل المكتب المؤقت يشرع المجلس في انتخاب وكيلين وأربعة
سكرتيرين ومراقبين اثنين ومن هؤلاء والرئيس يتكون مكتب إدارة المجلس.

ترتيب انتخاب أعضائه

٩ - ينتخب هؤلاء الأعضاء عمليات متتابعة الأولى للوكيلين والثانية للسكرتيرين
والثانية للمراقبين ويجرى الاقتراع بالقائمة . (٣ نواب)

طريقة انتخابه

١٠ - يحصل الانتخاب بالأغلبية المطلقة فإن لم ينلها أحد من الأعضاء أعيد
الانتخاب وتكفي فيه الأغلبية النسبية. وإذا تساوت الأصوات اقتصر بينهما. (١٠ نواب)

مدة عضوية السكرتير والمراقب

١١ - تنتهى مدة عضوية السكرتيرين والمراقبين بانتهاء دور الانقضاء ويجوز
تجديد انتخابهم . (١٧ نواب) .

تبليغ انتخاب المكتب

١٢ - متى تم تشكيل المكتب يحيط الرئيس به الملك ومجلس النواب علما .
(٥ نواب) .

اختصاص الرئيس فى الجلسات

١٣ - يختص الرئيس بالمحافظة على نظام الجلسات . ويراقب مراعاة نصوص
اللائحة الداخلية . ويأذن بالكلام . ويوجه الاسئلة ويعلن نتيجة الاقتراع . وينطق
بالقرارات التى يصدرها المجلس . ويتكلم باسم المجلس وطبقا لرغبته .
وليس للرئيس أن يشترك فى المناقشة إلا إذا كان الغرض إيضاح السؤال ولقت
النظر إليه . أما إذا أراد المناقشة فى موضوع فيجب عليه أن يبادر كرسى فلا يسود
أية إلا بعد أن تنتهى المناقشة . (١٤ نواب) .

اختصاص السكرتيرين في أعمال الجلسات

١٤ - يختص السكرتيرون بالإشراف على تحرير المحاضر وتناء الأسماء وقيد أسماء الأعضاء الذين يطلبون التكلم حسب ترتيب طلباتهم وإثبات التنبيهات بالمحافظة على النظام وتلاوة الاقتراحات والتعديلات وأخذ مذكرات عن الاقتراح والقرارات وهم مكلفون على العموم بما يدخل في اختصاص مكتب الإدارة .
والسكرتيرين أن يشتركوا في المناقشات بشرط أن يأخذوا بحالهم بجانب الأعضاء . (١٥ نواب) .

اختصاص الوكيل وأكبر الأعضاء منا وأصغرهم

١٥ - يقوم مقام الرئيس الوكيل الذي نال أكثر الأصوات عدداً قادراً فعيب هذا يقوم مقامه الوكيل الآخر وإذا غاب كلاهما كانت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين منا . (١٨ نواب) .

نيابة أصغر الأعضاء عن السكرتير العائب

وإذا تيب أحد السكرتيرين فلترئيس أن يدعو أصغر الاعضاء الحاضرين منا ليحل محله . (١٨ نواب) .

ما يحظر على أعضاء المكتب

١٦ - لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب إدارة المجلس ولا يجوز انتخاب أحد أعضاء المكتب عضواً في لجنة الخدمات . (١٩ نواب) .

نظام الجلسات

الجلسة المقبلة وجدول أعمالها

١٧ - يفتح الرئيس الجلسة وبعد موافقة المجلس يعلن انتهاءها .
وبين في آخر كل جلسة بعد موافقة المجلس موعد انعقاد الجلسة المقبلة ويعلن

بيان الأعمال التي تعرض على المجلس ويجب أن يعلق هذا البيان بقاعة الجلسة ويذكر في تذاكر الدعوة للماتين . (٥٣ نواب)

التمهيد للجلسة وشرط افتتاحها

١٨ - في الساعة المحددة لافتتاح الجلسة يجوز للرئيس أن يأمر ببدء الأسماء فإذا تبين أن عدد الأعضاء الحاضرين لا يكفي لاتخاذ المجلس بماد النداء بعد ربع ساعة ثم يعلن افتتاح الجلسة أو تأجيل انعقادها لعدم تكامل الأعضاء ويقيد أسماء الأعضاء الذين تغفروا عن الحضور مع التنويه عن تغلف بنير إذن أو بدون إخطار. (٢٢ نواب)

شرط صحة المداولة

وإذا تبين أثناء انعقاد الجلسة أن عدد الأعضاء الحاضرين ليس كافياً لصحة المداولة يعلن الرئيس انتهاء الجلسة ويحدد موعد الجلسة المقبلة بعد قيد أسماء الأعضاء الحاضرين في محضر الجلسة . (٨٨ نواب) .

مضبطة الجلسة ومحضرها

١٩ - يمرر لكل جلسة مضبطة تشتمل على جميع إحراءات الجلسة وما دار فيها ومحضر يتضمن ملخص ما ذكر .

تلاوة المحضر والاعتراض عليه

وبتل محضر الجلسة السابقة عند افتتاح الجلسة ولكل عضو الحق في الاعتراض على صيغة المحضر بعد التلاوة مباشرة فإذا اعترض أحد الأعضاء ولم يقتنع بإصلاحات السكرتير عرض الرئيس الأمر على المجلس .

وإذا قرر المجلس قبول الاعتراض وجب على المكتب أثناء الجلسة أو في الجلسة التالية على الأكثر تعديل صيغة المحضر طبقاً لقرار المجلس .

وإذا انتهت الجلسة بدون أن يقدم اعتراض على صيغة التحرير يعتبر المحضر مصدقاً عليه من المجلس .

توزيع المضبطة والتصديق عليها

أما المضبطة فتطبع وتوزع على الأعضاء في مدة لا تزيد على ثمانى وأربعين

ساعة من تاريخ الجلسة الخاصة بها ولكل عضو حق الاعتراض على ما جاء فيها بالجلسة التالية لتوزيعها أو التي تليها على الأكثر ويقع نحو ذلك أحكام هذه المادة فيما كان محتصاً بمحضر الجلسة فإذا انتهت المدة ولم يقدم عليها اعتراض اعتبرت مصدقاً عليها من المجلس . (١٥٧ ، ١٥٨ ، نواب) .

التوقيع على المحاضر وتسجيلها

٢٠ - يضع رئيس الجلسة ومن حضرها من السكرتيرين توقيعاتهم على محاضر الجلسات علنية كانت أو سرية بعد التصديق عليها من المجلس مباشرة ثم تقيد في سجل يوقع عليه الرئيس والسكرتيرون أيضاً . (٢٣ نواب) .

شرط طلب جعل الجلسة سرية

٢١ - إذا رغب عشرة من الأعضاء في استئصال حقهم في طلب انعقاد الجلسة بهيئة سرية عملاً بنص المادة ٩٨ من الدستور وجب عليهم تقديم طلبهم مكتوباً لرئيس وموقعاً عليه منهم ثم تقيد أملاًزم في محضر الجلسة . (٤٥ نواب) .

حواجز عدم تحرير محضر لها

٢٢ - للمجلس ان يقرر عدم تحرير محضر لجلساته السرية . (٤٧ نواب) .

إحاطة المجلس علماً بما ورد من الرسائل وغيرها

٢٣ - يحيط الرئيس المجلس علماً بما يرد إليه من الرسائل والخطابات وغيرها من المكاتبات إلا ما كان منها بخير توقيع . (٢٥ نواب) .

طريقة الاستئذان في الكلام

٢٤ - لا يجوز لأحد من الأعضاء أن يتكلم في الجلسة إلا بعد أن يقيد اسمه أو يطلب الكلام ويأذن له الرئيس «الكلام في كلتا الحالتين» . (٢٧ نواب) .

ترتيب المتكلمين وطريقتهم في الكلام

٢٥ - يعطى الإذن بالكلام حسب الترتيب في القيد أو في الطلب ولا يجوز مخالفة هذا الترتيب إلا لأجل تداول الكلام في موضوع لاقتراح المطروح للبحث ومع ذلك فلصاحب الاقتراح والقرار أن تسمع أقوالها متى طلبا . (٢٨ نواب) .

ويجب أن يكون المتكلم واقفاً ولا يجوز له أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس . (٣٠ و ٣١ نواب) .

من موضوعات الأولوية في الكلام

٢٦ - يؤذن بالكلام لكل عضو يطلبه الرد على مسألة شخصية أو يقصد لفت النظر إلى المحافظة على أحكام اللائحة . ومع ذلك فليس لهذا المصو أن يطلب الكلام إلا بعد أن يتم الخطيب كلامه .

ما يشترط على المتكلم

٢٧ - يجب على المتكلم ألا يخرج عن الموضوع ولا عما يؤيد رأيه فيه وألا يكرر ما قاله غيره . فإذا حاد عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره . (٣٨ نواب) .

حرية المتكلم ولفت نظره

٢٨ - لا يجوز مقاطعة أي عضو في أثناء كلامه إلا إذا كان الغرض من ذلك لفت نظره إلى مراعاة أحكام اللائحة ولا يشمل هذا الحق غير الرئيس . (٣٣ نواب) .

ما يجب تركه أثناء الكلام

٢٩ - لا يجوز إسناد سوء النية أو الخوض في الشخصيات أو المظاهرة بشيء يخل بالنظام . (٣٣ نواب) .

ما يفعله الرئيس حين خروج المتكلم عن الموضوع

٣٠ - إذا خرج المتكلم عن الموضوع كان للرئيس وحده أن يلفت نظره إلى ذلك . فإذا لفت الرئيس المتكلم إلى عدم الخروج عن الموضوع أثناء كلامه مرتين ثم استمر على ما أوجب لفته فللرئيس أن ينشئ المجلس فيما إذا كان يسمح له بالاستمرار في الكلام ويصدر القرار في ذلك بدون مناقشة ويؤخذ الرأي عنه بالقيام والجلوس . (٣٦ نواب) .

ما يفعله الرئيس مع من يخل بالنظام

٣١ - إذا أحل أحد الأعضاء بنظام الجلسة ناداه الرئيس باسمه ونبيه إلى ذلك فإذا اعترض بأحد الرئيس رأى المجلس فإذا أقر التنبه أثبت في محضر الجلسة (٣٦ نواب)

ما يفعله الرئيس إذا اختل نظام الجلسة

٣٢ - إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من إعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فإن لم يعد النظام وقف الرئيس الجلسة مدة ساعة من الزمن ويصرف الأعضاء من القاعة وبعد انقضاء الساعة ينقذ المجلس من لقاء فيه ويمكن إعادة الجلسة قبل ذلك إذا رأى الرئيس أن السكون عاد إلى نصابه . (٤١ و ٤٤ نواب) .

حق المصطفى مرات الكلام

٣٣ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم مرتين في موضوع واحد إلا إذا أجاز المجلس ذلك ويستثنى من هذا الحكم صاحب الاقتراح ومقرر اللجنة . (٣٥ نواب) .

الموضوعات التي تفصل على موضوع المناقشة

٣٤ - يجوز دائماً طلب الاذن بالتكلم في الأحوال الآتية :

(أولاً) إبداء لدفع بصدور المناقشة . (ثانياً) طلب التأجيل . (ثالثاً) إقامة الدليل على أن موضوعاً آخر يجب الفصل فيه قبل الموضوع المطروح للبحث . (رابعاً) لفت النظر إلى مراعاة أحكام اللائحة . (خامساً) تصحيح واقعة مدعى بها . (سادساً) الرد على مسألة شخصية .

ولكل هذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلي يترتب عليها إيقاف المناقشة في الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . (٢٩ نواب)

متى يقفل باب المناقشة

٣٥ - إذا لم يطلب أحد من الأعضاء الاذن بالتكلم يعلن الرئيس إقفال باب المناقشة وإذا طلب ختم من الأعضاء إقفال باب المناقشة يأخذ الرئيس رأى المجلس في ذلك ويجوز لكل عضو أن يتكلم لتأييد هذا الطلب أو للاعتراض عليه . (٥١ نواب) .

متى تباد المناقشة فيما أخذ الرأى عليه

٣٦ - العودة للمناقشة في موضوع أخذت الآراء عنه لا يكون إلا بقرار من

المجلس بناء على طلب كتابي يقدم للرئيس وينظر فيه بالجلسة التي تلى تقديمه فان قدم أثناء جلسة نظري آخر أعمالها . (٥٢ نواب) .

طريقة الفصل فيما يترأى أنه ليس من اختصاص المجلس

٣٧ - إذا تراءى للرئيس أن مشروعاً أو رغبة ليس من اختصاص المجلس نبه على مقدمه بعدم التكلم فيه فان لم يقبل وحسب على المجلس الفصل في الاختصاص وعدمه ويكون البحث في ذلك سراً أو علناً فان كانت الجلسة سرية تعقد بعد الانتهاء من جدول الأعمال . (٣٤ نواب) .

أخذ الآراء

طريقة أخذ الآراء في القوانين وغيرها

٣٨ - يكون الاقتراع على القوانين في مجموعها بالمداء بالاسم وبصوت عال . وفيما عدا ذلك تعطى الآراء بالقيام والجلوس ما لم يطلب خمسة من الأعضاء أخذ الآراء بالمداء بالاسم . (٩٠ نواب) .

كيف يبدأ بالمداء

٣٩ - يحصل المداء بالاسم حسب ترتيب الحروف الهجائية ويبدأ باسم المصو الذي يمين بطريق القرعة .

طريقة إزالة الشك في نتيجة الآراء

٤٠ - إذا وجد شك في نتيجة أخذ الآراء بالقيام والجلوس يباد أحدھا بصورة عكسية فإذا وجد شك للمرة الثانية تؤخذ الآراء بالمداء بالاسم . (٩١ نواب) .

إبداء الرأي واجب وذكر السبب في حالة الامتناع

٤١ - يجب على كل عضو إبداء رأيه في كل موضوع يعرض للاقتراع ولا يجوز الامتناع عن إعطاء الرأي إلا لأسباب يجب إبدائها . (٩٣ نواب) .

علامة الموافقة والمخالفة

٤٢ - يعبر العضو عن رأيه بكلمة « نعم » أو « لا » . (٩٢ نواب) .

مق يكون الاقتراع سرىا

٤٣ - انتخاب الأشخاص يكون دائماً بالاقتراع السرى . (٩٨ نواب) .
من يحمى الاصوات

٤٤ - يتولى الرئيس والسكرتيرون إحصاء الأصوات وتقرير نتيجةها . (١٥ نواب) .
الرئيس يعلن نتيجة الآراء
٤٥ - يعلن الرئيس نتيجة أخذ الآراء .

الأسئلة والاستجابات

ما يتنع فى توجيه السؤال وفى عرضه

٤٦ - على العضو الذى يريد أن يوجه سؤالاً إلى الوزراء أن يقدم منه مكتوباً إلى الرئيس ويجب أن يكون النص مقصوداً على الوقائع التى تجعله مفهومًا وعلى الرئيس أن يأمر بنشره بالجريدة الرسمية وإدراجه بمجدول أعمال اليوم الذى تحصل فيه الاجابة . (١٠٨ ، ١٠١ نواب) .

مق تكون الاجابة عن السؤال

٤٧ - يجب الوزير عن السؤال فى الجلسة المينة إلا إذا قررت الهيئة الاستعجال ووافقها الوزير . (١٠٣ نواب) .

حق السائل فى الاستيضاح

٤٨ - للمصو الذى وضع السؤال أن يستوضح الورير بعد الاجابة مرة واحدة .
(١٠٥ نواب) .

ما يتنع فى توجيه الاستجواب وفى عرضه ووقت المناقشة فيه

٤٩ - على العضو الذى يريد أن يستجوب واحداً أو أكثر من الوزراء أن يقدم إلى الرئيس يائاً مكتوباً بموضوع هذا الاستجواب فأمر الرئيس بثلاوة هذا البيان فى الجلسة ويحدد المجلس موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب بعد ثمانية

اليوم على الأقل إلا إذا رأى المجلس الاستعجال ووافق الوزير . (نواب ١٠٩)

أقصى مدة لمناقشة استجابات الشؤون الداخلية

٥٠ - لا يجوز تحديد موعد المناقشة في الاستجابات المتعلقة بالأمر الداخلي

لمدة تتجاوز الشهر . (نواب ١١٠) .

ترتيب المناقشة في الاستجابات ومن يصح اشتراكه فيها

٥١ - يبدأ المستجوب بشرح الموضوع ثم يجيب عضو الحكومة ويشارك

الأعضاء في المناقشة بشرط ألا يزيد عددهم على أربعة إلا إذا قررت الهيئة خلاف

ذلك . (نواب ١١١) .

المجلس

لجان المجلس

٥٢ - عند افتتاح كل دور من أدوار الانقضاء العادية وبعد تشكيل المكتب

النهائي ينتخب المجلس لجاناً دائمة للأمور الآتية :

- (١) لجنة للأمور الداخلية .
- (٢) » الشؤون الخارجية .
- (٣) » المالية والتجارة والصناعة والمزارع .
- (٤) » الحفانية .
- (٥) » المعارف .
- (٦) » لجنة للأشغال .
- (٧) » الزراعة .
- (٨) » المواصلات .
- (٩) » البحرية والبحرية والطيران والسودان .
- (١٠) » الصحة .
- (١١) » للأوقاف والمعاهد الدينية .
- (١٢) » لمفص لاقتراحات والمراض . (نواب ٥٤)

عدد أعضاء كل لجنة

٥٣ - تكون كل لجنة من هذه اللجان من تسعة أعضاء .

طريقة انتخابها

٥٤ - ينتخب المجلس أعضاء هذه اللجان بطريق الاقتراع بالقائمة وتكفي فيها الأغلبية النسبية . (٥٥ نواب)

اللجان التي يشترك فيها العضو الواحد

٥٥ - لا يجوز انتخاب عضو لأكثر من ثلاث لجان في وقت واحد . (٥٥ نواب) .

إحالة انتخاب لجان أخرى

٥٦ - يجوز للمجلس أن يعين لجاناً أخرى لأغراض معينة .

انتخاب رئيس اللجنة وسكرتيرها

٥٧ - تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً وسكرتيراً يقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة بمعاونة أحد موظفي المجلس . وإذا غاب الرئيس أو السكرتير تنتخب اللجنة من يقوم مقامه بصفة مؤقتة . (٥٧ نواب) .

حق الوكيل في رئاسة اللجنة التي فيها

٥٨ - لوكل المجلس حق رئاسة اللجنة التي هو عضو فيها . (٥٧ نواب) .

حلو مركز النائب عن جلساتها

٥٩ - إذا تيب أحد أعضاء اللجان بدون عذر خمس جلسات متوالية أعلن الرئيس المجلس بخلو المركز لينتخب غيره حسب الطريقة التي سبق يأتها .

سرية جلسات اللجان ومتى يصبح استقاداتها

٦٠ - جلسات اللجان سرية ولا يصبح استقادات اللجنة إلا إذا حصر أكثر من نصف أعضائها . (٥٨ نواب) .

ما يتبع في محاضر اللجان

٦١ - يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الأعضاء .

الحاضرين والمائبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليه الرئيس والسكترير
(٥٩ نواب) .

الزمن الذي يقدم فيه تقرير اللجنة

٦٢ - على كل لجنة أن تقدم في مدة لا تتجاوز شهرين تقرير للمجلس عن
كل مشروع أو اقتراح يحال عليها وإلا كان لواضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب
من المجلس مباشرة إدراجه في جدول أعماله . (٦١ نواب) .

ما يشتمل التقرير عليه

ويجب أن يشمل التقرير آراء الأقلية والأغلبية وأن ينص على اقتراح اللجنة
وأن يبين أسسه . (٦٢ نواب) .

مقرر اللجنة ووظيفته

٦٣ - تنتخب كل لجنة في كل مشروع أو اقتراح عضواً مقررأ يبين نتيجة
أعمالها للمجلس . (٦٠ نواب) .

ما يتبع في مشروعات القوانين المالية

٦٤ - إذا وافقت اللجنة على مشروع قانون وكان يحتاج في تنفيذه إلى اعتمادات
مالية أحالت إلى اللجنة الدلية لابداء رأيها بشأن ذلك وعلى اللجنة المالية أن تقدم تقريرها
في ظرف عشرة أيام .

طريقة تبلغ التقرير للمجلس

٦٥ - يقدم تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس ليخبر به المجلس في أول جلته .
(٦٢ نواب) .

وجوب اطلاع الأعضاء عليه قبل الجلسة بزمان

٦٦ - يطبع تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح ونص التعديل ويوزع على
أعضاء المجلس قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (٦٣ نواب) .

إرسال أوراق الموضوعات للجان

٦٧ - يعث الرئيس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المعروضة
عليها . (٦٧ نواب) .

حق اللجان والأعضاء في سرقة ما يختص بالمشروعات من أية مصلحة

٦٨ - اللجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة الرئيس من أية مصلحة من مصالح الحكومة معلومات أو إيضاحات تختص بالمشروعات المروضة عليها .
(٦٦ نواب) .

استدعاء الوزراء ومقدمى الاقتراحات في اللجنة

٦٩ - اللجان أن تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق في حضور جلساتها إذا طلب ذلك من اللجنة . وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته . (٦٥ نواب) .

حق الأعضاء في الاطلاع على أوراق اللجان

٧٠ - لأعضاء المجلس أن يطلبوا على الأوراق المقدمة إلى اللجان بدون قفلها ولهم إذا شاءوا أن ينقلوا صوراً من الأوراق التي يريدون الحصول عليها بمبحث لا يترتب على ذلك في الحالتين تعطيل أعمال اللجنة (٦٧ نواب) .

حق الأعضاء في حضور جلساتها

٧١ - لكل عضو حق الحضور في جلسات اللجان التي ليس هو من أعضائها لسماع مناقشتها بشرط ألا يتدخل في المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . (٦٨ نواب) .

حق الأعضاء في إبداء الآراء للجان ليسوا منها

ولكل عضو بدا له رأى أو تعديل في مشروع أو اقتراح محمول على لجنة لم يكن من أعضائها أن يبعث به كتابة إلى رئيس تلك اللجنة لعرضه عليها . وله أن يقتصّر في حجة تعينها له اللجنة لبيان غرضه بدون أن يكون له رأى مسدود .

مكان حفظ أوراق اللجان

٧٢ - تحفظ أوراق اللجان ومحاضرها بدفتر خاتمة المجلس متى تم النظر في المشروعات الخاصة بها .

تقديم المشروعات

متى تعرض مشروعات الحكومة على المجلس

٧٣ - تعرض المشروعات التي ترد من الحكومة إلى المجلس في أول جلسة ليقرر إحالتها على اللجان المختصة ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل إحالته على اللجنة. (٧٠ نواب) .

طريقة اطلاع الاعضاء على المشروعات

٧٤ - تطبع المشروعات والمذكرات الإيضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء. (٧١ نواب) .

طريقة تقديم الأعضاء مشروعاتهم واقتراحاتهم

٧٥ - كل اقتراح برغبة أو بمشروع قانون حاضرة أحد الاعضاء يقدم إلى الرئيس كتابة ليعرضه على المجلس في أول جلسة وبمجال على لجنة الاقتراحات. (٧٢ نواب) .

ما يتبع في صوغ المشروع وشرحه

٧٦ - كل اقتراح بمشروع قانون لأحد الاعضاء يجب أن يكون موقفا عليه منه ومصوغا في مواد ومرقا بمذكرة إصاحبة. (٧٣ نواب) .

أصحاب الحق في تقديمه

ولا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة أعضاء على اقتراح بمشروع قانون (٧٤ نواب)
وظيفة لجنة الاقتراحات في نظر المشروعات

٧٧ - مجال المشروع إلى لجنة الاقتراحات عقب تقديمه لأبداء رأيها في حواز نظر المجلس فيه وعلى اللجنة تقديم تقرير بهذا الرأي في ظرف خمسة عشر يوما. (٧٥ نواب) .

متى يحال إلى اللجنة المختصة بموضوعه

٧٨ - يقرر المجلس بعد سماع تقرير اللجنة المشار إليها باستبعاد المشروع أو بإحالة

إلى اللجنة المختصة وفي هذه الحالة يطبع المشروع مع المذكرة الإيضاحية ويوزع على الأعضاء . (٧١ نواب) .

درجات المناقشة بالمجلس في المشروع

٧٩ - يشرع المجلس عقب تقديم تقرير اللجنة في مناقشة المشروع إجمالاً من حيث المبدأ وبمحل الاقتراح فإذا قرر قبوله شرع ثانياً في مناقشة مواده تفصيلاً حسب ترتيبها ثم بتل مرة ثالثة في حصة أخرى لأحد الآراء على مجموعه . (٨٠ نواب) .

ما يقدم في المقترحات المقدمة قبل الجلسة لتعديل المشروع

٨ - التعديلات التي تقدم لرئيس قبل حصة المناقشة تطع ونوزع على الأعضاء . (٨٢ نواب) .

ما ينبع في مقترحات تعديل المشروع المقدمة أثناء المناقشة

٨١ - إذا أراد أحد الأعضاء أثناء المناقشة أن يقترح تعديلاً للنص الأصلي أو يقترح إدخال تعديل على تعديل اللجنة أو إضافة مواد جديدة أو تجزئة المواد أو التعديلات وحب عليه أن يقدم اقتراحه إلى الرئيس مكتوباً لتلاوته في الجلسة ثم يشرح صاحب الاقتراح أسبابه وإذا قرر المجلس إحالة هذا الاقتراح على اللجنة أو طلب ذلك صاحب المشروع أو رئيس اللجنة أو مقررهما تؤجل المناقشة في المشروع حتى تنتهي اللجنة في الأصل الذي يمين لها . (١١٦، ٨٥، ٨٤، ٨٣ نواب) .

طريقة أخذ الآراء في المشروع المقترح تعديله

٨٢ - يبدأ بأحد الآراء على الاقتراح بالتعديل أو الإضافة أو التجزئة فإن لم يقل تؤخذ الآراء على النص الأصلي . (٩٥ نواب) .

لصاحب الاقتراح أن يحضر حصة اللجنة

٨٣ - لصاحب الاقتراح الحق في حضور جلسات اللجنة وقت نظره إذا طلب ذلك بشرط أن ينسحب وقت الاقتراح على قوله . (٦٨ نواب) .

حق المقترح في استرداد مشروعه إلا إذا خالفه عضو

٨٤ - لكل عضو قدم مشروعاً أو رغبة أن يسترده حتى ولو أثناء المناقشة فيه

إلا إذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء استمرار النظر في هذا المشروع . (٧٦ نواب)
حتى يباد النظر فيما رفض

وكل رغبة رفضها المجلس لا يباد عرضها قبل مضي ثلاثة أشهر . (٧٧ نواب)
حق المقترح وغيره في استئجال النظر

٨٥ - يجوز لمن يقدم اقتراحا أو مشروع قانون وغيره من الأعضاء أن يطلب
الاستئجال في نظره مع بيان الأسباب التي تبرر هذا الطلب . (١١٤ نواب) .
ما يتبع حين إقرار الاستئجال

٨٦ - ينظر المجلس في طلب الاستئجال فإذا أقره كلف اللجنة المختصة بنظر
المشروع المستئجل قبل أي مشروع آخر وله أن يشكل لجنة خاصة لفحصه (١١٤ نواب)
نص قرار المجلس في القبول والرفض

٨٧ - يعلن الرئيس قرار المجلس بالصيغة الآتية : « المجلس يقرر » أو
« المجلس يرفض » .

العرائض

ما يتبع في تسجيل العرائض

٨٨ - قيد العرائض المقدمة للمجلس في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تواريخ
ورودها مع بيان اسم ومكان مقدم العريضة وملخص موضوعها . (١١٧ نواب) .

ما يتبع في إحالتها بعد تسجيلها

٨٩ - يحيل الرئيس العرائض بعد قيدها في الجدول إلى لجنة العرائض . وما
كان منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة يرسل إلى تلك اللجنة مباشرة
(١١٨ نواب) .

حق العضو في الاطلاع على العرائض

٩٠ - لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة بأن يطلب ذلك من
رئيس لجنة العرائض . (١١٩ نواب) .

مآعمل اللجنة في المرائض

٩١ - تفحص اللجنة المرائض وتمييدها إلى رئيس المجلس مينة مايجب إرساله إلى أحد الوزراء أو مايجب تحويله إلى لجنة مختصة أو إلى أية جهة أخرى وما ينبغي رفضه . (١٢٠ نواب) .

عرض رأى اللجنة على المجلس

٩٢ - يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس للفصل فيه . (١٢١ نواب) .

مايجب على الوزراء عند تحويل المرائض إليهم

٩٣ - يقدم الوزراء إلى المجلس الايصاحات الخاصة بما تضمنته المرائض في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً إلا إذا قرر المجلس أحلا أقصر من ذلك . وتشير اللجان في تقاريرها إلى المرائض الحالية عليها . (١٢٢ نواب) .

الرد على مقدم المرائض

٩٤ - يرسل الرئيس إلى مقدم المريضة التي لم يرفضها المجلس بياناً بآتم في أمرها . (١٢٤ نواب) .

المرائض التي تهمل

٩٥ - لا يلتفت إلى المرائض الحالية من الامضاء ومن عنواب مقدمها . (١٢٥ نواب)

في الانتخابات

صفة الانتخابات وطريقتها

٩٦ - تكون الانتخابات دائماً سرية وتحصل إما فردية أو بالقائمة . (٩٨ نواب)

كيفية إجراء الانتخابات

٩٧ - تجري الانتخابات بالكيفية الآتية :

يكتب كل عضو اسم الشخص أو أسماء الأشخاص الذين ينتخبهم في ورقة بيضاء بخير توقيع ويضعها عند نداء اسمه في الصندوق المخصص لذلك .
ومتى تم وضع الأوراق يحصر السكرتير العضو الأصوات بمرافقة الرئيس والوكيلين .
(٩٩ نواب) .

متى تعاد الانتخابات الفردية

٩٨ - في حالة الانتخابات الفردية إذا لم تفر عملية الانتخاب عن أعلى مطلقة لأحد الأعضاء يعاد الانتخاب بين المصوتين الذين نالوا أكثر الأصوات .
وإذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين اشتركوا معها في المرة الثانية ويكتفي في هذه المرة بالأعلى السبعة . وإذا نال اثنان فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة . (١٠٠ نواب) .
متى تعاد الانتخابات بالقائمة

٩٩ - في حالة الانتخابات بالقائمة تتبع نفس الطريقة الميية بالمادة السابقة .

الاجازات

التغيب بدون إخطار والتغيب بدون إجازة

١٠٠ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن تغيب عن إحدى الجلسات بعد أن يحضر الرئيس بذلك ولا يجوز للعضو أن تغيب أكثر من ثلاث جلسات متواليات بدون إجازة من الرئيس . (١٢٦ نواب) .

مدى حق الرئيس في منح الإجازة

١٠١ - يقدم طلب الإجازة للمجلس والرئيس في حالة الاستعجال أن يصرح بالإجازة لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً .

متى يعتبر العضو متغيباً عن المكافأة للغياب

١٠٢ - إذا تغيب العضو بدون إجازة أو لم يحضر بعد مضي المدة المصرح له بها يعتبر متغيباً عن حقه في المكافأة مدة الغياب . (١٣١ نواب) .

المحافظة على نظام المجلس

حق المجلس ورتبه في المحافظة على نظامه

١٠٣ - المحافظة على نظام المجلس من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس وهو الذي يصدر الاوامر إلى قوة الحراس التي تعين لخدمة المجلس .
(١٣٤ نواب)

تحریم الدخول في أمكنة الأعضاء على غير موظبيه

١٠٤ - لايسوغ لأحد الدخول لأي سبب كان في الامكنة المخصصة للأعضاء وقت اجتماع المجلس عند موظبيه والمستخدمين المكلفين شأدية خدمة فيه .
(١٣٥ نواب)

آداب النظارة أثناء انعقاد الجلسات

١٠٥ - يجب على من يرخص لهم بالدخول في المكاتب المعد للجمهور أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات وأن يظلوا جالسين والا يسدوا علامات استعجال أو استهجان وأن يراعوا الملاحظات التي يبدونها لهم المكلفون بحفظ النظام .
(١٣٦ نواب)

جزاء النظارة المخالفين للآداب

١٠٦ - كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكاف بالخروج من قاعة الجلسة فان لم يمثل للرئيس أن يأمر بإخراجه وتسلية الحجة المختصة إذا اقتضى الحال . (١٣٧ نواب)

إعلانهم بذلك

١٠٧ - تطبع المادتان السابقتان وتعلقان على كل باب من أبواب المكان المخصص للجمهور . (١٣٨ نواب)

في حركة النقود ولجنة الحسابات

إختصاص المراقبين في الميزانية

١٥٧ - يحضر المراقبان ميزانية المجلس . (١٦ ، ١٥ نواب) .

انتخاب لجنة الحسابات واختصاصها

١٥٩ - ينتخب المجلس في اول كل دور من أدوار الانقباد لجنة حسابات مكونة من ستة أعضاء برئاسة رئيس المجلس أو أحد الوكيلين لفحص حسابات المجلس وتحديد ميزانيته . (١٥ ، ١٧ نواب)

عرض تقريرها على المجلس

١١٥ - يعرض تقرير اللجنة على المجلس بعد طبعه وتوزيعه على الاعضاء . (١٧ نواب)

اختصاص المراقبين في إدارة المجلس

١١١ - يقوم المراقبان بمباشرة الشئون المتعلقة بمهمات المجلس واحتفالاته ومصاريفه ولهما حق الاشراف على جمع موظفي المجلس ومستخدميه .

اختصاصهما في التوقيع على الأذونات مع الرئيس

١١٢ - يوقع على أذونات الصرف من رئيس المجلس وأحد المراقبين .

سكرتيرية المجلس

السكرتير العام ومساعداه

١١٣ - يمين المجلس سكرتيراً عاماً وسكرتيراً عاماً مساعداً .

وظيفة السكرتير العام ومساعداه في الادارة

١١٤ - يقوم السكرتير العام والسكرتير العام المساعد تحت إشراف السكرتيرين المنتخبين بمباشرة تحرير المحاضر والمضامط والسجلات ومباشرة إنجاز المطبوعات وتصحيحها وإرسال تذاكر الدعوة وصور الاوراق ومراقبة المحفوظات والمكتبة .

وظيفة في الجلسة

١١٥ - يحضر السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد جميع جلسات المجلس العلنية ولا يحضر جلساته السرية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك .

مراقبته للموظفين

١١٦ - على السكرتير العام والسكرتير العام المساعد مراقبة العمال الموظفين بأفلام السكرتيرية والمكتب .

اختصاص المكتب بالتعيين والتميز والترقية

١١٧ - تعيين وترقية وعزل موظفي السكرتيرية والمكتب من اختصاص المكتب .
لائحة التعيين والترقية والعزل الخ .

١١٨ - يصح المكتب لائحة للإدارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها في تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وقاعدتهم وإقالتهم من الخدمة وفي نظام الصرف والجرد والإدارة وفي وضع الدفاتر اللازمة وقرير نظام المحاضر والمضابط ومحو ذلك وتعتمد هذه اللائحة بعد التصديق عليها من المجلس .
(١٦٠ نواب) .

الصلة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ

لا ينظر المشروع المعروض على النواب ولما يصدر قراراً فيه

١١٩ - إذا قدم لكل من مجلس النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد وكانت المناقشة فيه قد بدأت في مجلس النواب فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج في جدول أعمال مجلس الشيوخ إلا بعد صدور قرار نهائي بشأنه من مجلس النواب . (١٣٩ نواب) .

ما يقرره المجلس من المشروعات برسالة لنواب

١٢٠ - كل اقتراح أو مشروع قانون يقرره مجلس الشيوخ يبعث به رئيسه إلى رئيس مجلس النواب وفي الوقت عينه ينظر بذلك الوزير المختص (١٤٠ نواب) .

ما ينفع في المشروعات التي أقرها النواب

١٢١ - مشروعات القوانين أو الاقتراحات التي يقرها مجلس النواب ويبحث بها إلى رئيس مجلس الشيوخ ينفع في نظرها أمام هذا المجلس ضمن الإجراءات التي تنفع في شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة .

وإذا كان مجلس النواب قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وحب أن يؤخذ رأى مجلس الشيوخ في أمر استعجالها . (١٤١ نواب) .

ما ينفع في المشروعات التي أقرها النواب ثم الشيوخ

١٢٢ - إذا وافق مجلس الشيوخ لا تعديل على مشروع قانون أو اقتراح سبق لمجلس النواب تقريره ورئيس مجلس الشيوخ يرفع هذا المشروع أو الاقتراح إلى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص . (١٤٢ نواب) .

ما ينفع في المشروعات التي خالف النواب الشيوخ فيها وافقت لجانها على نص واحد

١٢٣ - إذا أدخل مجلس النواب تعديلا على مشروع قانون أو اقتراح قرره مجلس الشيوخ فلهذا المجلس أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه تكليف اللجنة المختصة أو تأليف لجنة مختارها بالاجتماع مع لجنة من مجلس النواب للاتفاق على نصوص تسلمها اللجان فإذا اتفقت اللجان على نص تصاد المناقشة في المجلس على النص الجديد . (١٤٣ نواب) .

متى يعاد النظر في مشروع تمين فيه الخلاف بين النواب والشيوخ

١٢٤ - إذا رفض مجلس الشيوخ اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس النواب أو لم تتفق اللجان أو صرح مجلس الشيوخ على قراره الأول أو رفض مجلس النواب المشروع أو الاقتراح الذي قرره مجلس الشيوخ فلا يجوز إعادة النظر فيه قبل مضي شهر على الأقل . (١٤٤ نواب) .

احكام عامة

اختصاص الرئيس في الادارة

١٢٥ - لرئيس المجلس الادارة العامة لجميع الأعمال الادارية والكثائية بمساعدة أعضاء المكتب . (١٥٩ نواب) .

الوفد الممثل للمجلس

١٢٦ - ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفداً يمثل (١٥٠ نواب) .
عدد أعضائه ورئيسه

١٢٧ - يحدد المجلس عدد أعضاء الوفد وتكون رياسته للرئيس أولاً وأولاً أحد الوكيلين وهو الذي يتكلم باسم المجلس . (١٥٠ نواب) .

لن تقدم استقالة المعضو وقبولها

١٢٨ - لكل عضو من أعضاء المجلس أن يستقيل وتقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس ومتى قرر المجلس قبولها يحظر المعضو المستقيل ووزير الداخلية بذلك (١٥٢ نواب) .

شارات الاعضاء

١٢٩ - تعمل شارات خاصة يحملها أعضاء المجلس في الاحتفالات العامة وفي كل ظرف تدعو الحال فيه لاطهار صفهم . (١٥٣ نواب) .

متى يجوز تعديل اللائحة

١٣٠ - لا يجوز البحث في تعديل اللائحة الداخلية للمجلس إلا بناء على اقتراح كتابي موقع عليه من عشرة أعضاء على الأقل .

(٥)

أمر كريم

بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية

نحن ملك مصر

بما ان مصلحة البيت المالكي ومصلحة البلاد تقتضيان بوضع نظام لتوارث عرش
المملكة المصرية
أمرنا بما آت :

مادة ١ - الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثي في أسرة جدنا الجليل
محمد علي .

مادة ٢ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه ثم إلى أكبر
أبناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة .

وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه
ولو كان المتوفى اخوة .

ويشترط في كل الأحوال ان يولد الابناء من زوجة شرعية .

فولاية الملك من بعدنا لولفتنا المحبوب الامير فاروق .

مادة ٣ - إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية الى أكبر اخوته
فإذا لم يكن للمتوفى عقب ولا اخوة كذلك فالى أكبر أبناء أكبر اخوته فان لم يكن
لأكبر اخوته ابن فالى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب من الاخوة . فان
لم يكن له أبناء اخوة كذلك فالى أكبر أبناء أكبر اخوته فان لم يكن لأكبر
اخوته ابن ابن فالى أكبر أبناء أكبر اخوته الآخرين بحسب ترتيب من الاخوة ،
فان لم يوجد له على قيد الحياة أبناء أبناء اخوة كذلك كانت ولاية الملك إلى ذريتهم
طبقة بعد طبقة على الترتيب وبالكيفية المعينين في هذه المادة .

فان لم يكن لمن له ولاية الملك عقب ولا إخوة ولا ذرية إخوة كذلك كانت الولاية إلى أعمامه وذريتهم على الترتيب وبالكيفية المبينين في هذه المادة طرفة بعد طرفة

فان لم يكن له أعمام ولا ذرية أعمام كذلك كانت ولاية الملك إلى أعمام أبيه وذريتهم ثم إلى أعمام جده وان علا وذريتهم ، كل ذلك على الترتيب وبالكيفية المبينين في هذه المادة طرفة بعد طرفة

الاخوة والاعمام المشار اليهم في الفقرات المتقدمة هم الاخوة والأعمام الاشقاء أو لأب ، والقرية هي العقب المذكور من أبناء الذكور معها كانت طبقتهم ويشترط في كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية .

ويستثنى من أحكام هذه المادة الحديوي السابق عباس حلي باشا فلا تثبت له ولاية الملك ، على أن هذا الاستثناء لا يمتد إلى أمانه وذريته فتجري في حقهم أحكام أمرنا هذا

مادة ٤ - كل من آلت إليه ولاية الملك بحسب أحكام القواعد المصوص عليها في أمرنا هذا يعتبر أصلاً ويكون نوارث العرش مستمراً في فرعه ثم في اخوته وذريتهم ثم في عمومته وذريتهم بحسب تلك القواعد عينها .

مادة ٥ - لاحق للنساء أيما كانت طقتهم في ولاية الملك كما لاحق لغير العصابات فيها .

مادة ٦ - يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون عائلاً مسلماً من أبوين مسلمين .

مادة ٧ - إذا تزوج أمير بنير اذن الملك أو اذن من كان له الحق في تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم في العرش وتنقل ولاية الملك إلى من يليهم في الترتيب .

كذلك يحرم من العرش من صدر في حقه حكم باخراجه من الاسرة المالكة لعدم الجدارة طقلاً للأوضاع والشروط التي تعين في نظام تلك الاسرة وتنقل ولاية الملك إلى من يليه . وهذا مع عدم الاخلال بحقوق ذريته في العرش

ويصدر الحرمان في الحالتين بعد موافقة البرلمان من الملك أو بمن تولى سلطته .

ويجوز للملك أو لمن تولى سلطته اقالة المحروم أو اقالة ذريته كلها أو بعضها من هذا الحرمان وبما ترتب عليه من الآثار ، والاقالة من الحرمان ومن آثاره هي أن يعاد إلى المحروم ما يجوز أن يؤول اليه في المستقبل من الحقوق في وراثة العرش بعد وفاة الملك الجالس عليه .

ويشترط في هذه الاقالة موافقة البرلمان .

مادة ٨ - يبلغ الملك سن الرشد إذا اكتمل له من الممر ثمانى عشرة سنة هلالية.

مادة ٩ - يكون للملك القاصر هيئة وصاية للعرش تتولى سلطة الملك حتى يبلغ من الرشد .

مادة ١٠ - تؤلف هيئة وصاية العرش من ثلاثة يختارهم الملك لولى العهد القاصر بوثيقة تحرر من اصليين يودع أحدهما بدبوان الملك ولآخر برئاسة مجلس الوزراء وتحفظ الوثيقة في ظرف مختم ولا يفتح الظرف وتعلن الوثيقة إلا بعد وفاته وأمام البرلمان .

ويجب فيمن يعين في هيئة الوصاية أن يكون مصرياً مسلماً وأن يختار من الطبقات الآتى ذكرها :

أمرء الاسرة المالكة وأصحابهم الاقربون ،

رؤساء مجلس الوزراء الحالي والسابقون ،

رؤساء مجلس النواب الحالي والسابقون ،

الوزراء أو من تولوا مناصب الوزارة ،

رئيس وأعضاء مجلس الأعيان وكذا رؤسائه السابقون وهذا إذا نص الدستور على انشاء مجلس أعيان^(١).

على أن هذا الاختيار لا يتخذ إلا إذا وافق عليه البرلمان

مادة ١١ - إذا لم يتوفر التعيين المنصوص عليه في المادة السابقة فيعين البرلمان هيئة وصاية للعرش.

(١) المقصود بذلك الآن هو مجلس الشيوخ .

مادة ١٢ - إذا تمذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقل فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان في الحال الى الاجتماع فاذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنقل الى صاحب الحق فيها من هذه بحسب أحكام أمرنا هذا .

مادة ١٣ - على وزراء حكومتنا تنفيذ أمرنا هذا ويصل به بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

صدر في سراى عابدين في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)
رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

تبليغ

أمر كريم بنظام توارث عرش المملكة المصرية

عزيزى عبد الخالق ثروت باشا

بما ان مصلحة البيت المالك ومصلحة البلاد قضيان بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية فقد اصدرنا أمرنا بالأحكام التى يؤول الملك بقتضاها لتكون قاعدة مرجية وسنة متبعة وحملنا هذا الأمر من أصلين حفظ أحدهما بديواننا ونرسل الآخر لقواتكم ليحفظ برئاسة مجلس الوزراء .

وأنا سأل المولى عز وجل أن يبيننا على تحقيق آمالنا العظيمة فى مستقبل البلاد

صدر بسراى عابدين في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)
رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

القسم الثاني

مجموعة أسئلة وجهت في السنين الماضية

- ١ - صف الدول الآتية من جميع النواحي الدستورية :-
مصر - بلجيكا - فرنسا - ألمانيا - النمسا - تشيكوسلوفاكيا - إنجلترا .
- ٢ - ماهي الأغلبية التي يشترطها الدستور المصري (دستور سنة ١٩٣٠ الملقى)
لإسقاط وزارة وما هي الأسباب المسوغة لقاعدة الموضوعه لهذا الشأن .
- ٣ - هل يمنح الدستور المصري السلطة التنفيذية حق التشريع في فترة ما بين أدوار
انعقاد البرلمان وإذا كان لهذا الحق شروط أو قيود فما هي . وهل تتفق قواعد
الدستور المصري في هذا الشأن مع قواعد مضمون الدساتير الأجنبية .
- ٤ - قارن بين النظام النيابي ونصف المباشر وفاضل بينهما .
- ٥ - تكلم في الأسباب المبررة لاستعمال حق الحل .
- ٦ - ناقش آراء بعض رؤساء جمهورية فرنسا عن نظام بلادهم الدستوري .
- ٧ - قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب بدرجتين وفاضل بينهما .
- ٨ - ما هي القواعد الدستورية التي لا تتلاءم مع حواز حل أحد مجلسي البرلمان أو
كليهما بحيث يكون وجود هذه القواعد معطلا للمزايا التي ترجى من الحل .
- ٩ - قارن بين النظام البرلماني المتوازن وغير المتوازن وفاضل بينهما .
- ١٠ - تكلم بإيجاز عن أنواع الحل في مصر وفي مختلف الدول .
- ١١ - تكلم بإيجاز عن أنواع الفيتو Veto مع التكميل .
- ١٢ - قارن بين خطاب العرش ورسالة الرئيس وعلاقتهما بمركز الوزارة .
- ١٣ - كيف يقارن دستور معين بغيره من الدساتير بحيث يمكن وضع هذا الدستور
المعين في المكان اللائق به بين الدساتير .
- ١٤ - اشرح طرق اختيار الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في مختلف الجمهوريات .

١٥ - اشرح القاعدة الدستورية التي تضمنتها المادة ٤٨ من الدستور المصري ونصها :
(الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه) واذكر أثر هذه القاعدة على سلطة الوزراء
ومسؤولياتهم .

١٦ - ماهى حكمة النص بالدستور المصرى على أنه لا يجوز أثناء دور انعقاد البرلمان
اتخاذ اجراءات حثائية نحو أى عضو ولا القبض عليه الا بادن المجلس التابع
هوله وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

١٧ - وهل لاي المجلسين دا رأى أن لا وجه لاتخاذ شىء من الاجراءات أن
يستند الى أن التهمة الموجهة قبل المصو ذى الشأن غير صحيحة أو غير ثابتة
وأنها لا عقاب عليها . وادا اسند فعلا إلى شىء من ذلك فهل يكون قراره
مانعا فى المستقبل اذا مازالت حصانة العضو بانتهاء دور الانعقاد أو بزوال
العضوية من أن تتخذ النيابة اجراءاتها.

١٨ - ما مقياس التفرقة بين فصائل الدول المختلفة .

١٩ - ما مميزات النظام الرئيسى غير البرلمانى
Présidentiel non-parlementaire

٢٠ - • • • • • المزدوج • • •
Dualiste non parlementaire

٢١ - • • • • • البرلمانى

٢٢ - • • • • • نظام حكومة الجمعية النيابية
Gouvernement d'assemblée

٢٣ - ماهى العوامل التى تؤدى الى الاحتفاظ بالدساتير .

٢٤ - • • • • • انهيار الدساتير .

٢٥ - ما حكمة جوار تأجيل انعقاد البرلمان وشروط تأجيله .

٢٦ - الى أى حد تتوفر الديمقراطية فى نظام غير برلمانى .

٢٧ - قارن نظام الدنيا الاتحادى ونظام الدويلات الألمانية مع إيضاح مقياس بين
النظامين والاسباب التاريخية التى أدت إلى هذه التفرقة.

٢٨ - مامعى التوازن فى النظم الدستورية - كيف يختلف هذا التوازن ، وما هى
الآثار التى قد تترتب على ذلك .

- ٢٩ - متى تتفق الجمهورية مع النظام البرلماني - وبعبارة أخرى ماهي الشروط التي يحسن توفرها فيها اذا أريد الجمع بين الجمهورية والنظام البرلماني .
- ٣٠ - ماهي الاعمال التي تكون عادة من اختصاص السلطة التشريعية في دولة ذات نظام غير برلماني .

٣١ - L'Eternelle chimère des hommes est de chercher à mettre dans les constitutions la perfection qu'ils n'ont pas eux-mêmes

وضع مفرى هذه العبارة على ضوء الظروف التي قيلت فيها ومركز قائلها .

- ٣٢ - الى أي حد تعتبر هيئة الناحين سلطة رابعة في النظم الديمقراطية .
- ٣٣ - صف الدول الآتية من أهم النواحي الدستورية ، سويسرا ، ألمانيا ، مصر
- ٣٤ - Le meilleur regime est celui qui est le mieux adapté aux circonstances et aux caracteres nationaux

حلل هذه الجملة ووضح معناها بالأمثلة

- ٣٥ - تكلم بإيجاز عن مزايا وعيوب النظام نصف المباشر
- ٣٦ - اذكر مميزات حكومة الجمعية النيابية *Gouvernement d'assemblée* مع التمثيل .

- ٣٧ - وضع بإيجاز العوامل التي تؤدي الى الاحتفاظ بالدمياتير مع التمثيل .
- ٣٨ - تكلم بإيجاز عن معنى لاصلاحات الآتية *Session, legislature scrutin uninominal*
- ٣٩ - صف الدول الآتية من أهم النواحي الدستورية : إيطاليا - بروسيا - فرنسا
- ٤٠ - قال الشارح *Redslob* في سياق مقارنته بين دستورى إنجلترا وبلجيكا

Le Style varie, l'architecture varie, mais la geometrie constructive est la même.

ناقش هذه العبارة ووضح معناها .

- ٤١ - ماحكم حق الاعتراض *Veto* في الدستور المصري .
- ٤٢ - أجب بالغة الفرنسية عن أحد السؤالين الآتيين :

— *‘La où est la responsabilité, là est le pouvoir’* — Commentez cette idée en détail.

Le chef de l'Etat peut-il dissoudre une Chambre qui vient d'être élue ?

٤٣ - قارن بين الاصطلاحين : Sanction — Promulgation

٤٤ - مارأي مؤتمر مدريد البرلماني في الازمات الدستورية ومستقبل الديمقراطية.

٤٥ - لماذا استقالت وزارة Daladier في فرنسا مع جبارتها ثقة مجلس البرلمان .

وما هي الدروس الدستورية التي يمكن استخلاصها من هذا الحادث السياسي.

٤٦ - "Les articles constitutionnels ne disent pas grand' chose par eux-mêmes il faut connaître l'esprit qui les anime. Et cet esprit ne se révèle que par la vie qu'oudienne." —

ناقش هذه العبارة تفصيلا

٤٧ - تكلم عن مقدار تأثير « مرض المناهج الداخلية للبرلمان » في الحياة الدستورية .

٤٨ - قارن بين النظام الرئيسي غير البرلماني والنظام المزدوج غير البرلماني مع التمثيل .

٤٩ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية .

Effacement volontaire du Sénat — Interpellation

٥٠ - ماهي مظاهر التعاون وتبادل المراقبة بين الحكومة والبرلمان في نظام برلماني — عرف كل مظهر منها إحصالا .

٥١ - صف الدول الآتية من جميع النواحي التي تهتم الباحث الدستوري : إيطاليا - اليابان .

٥٢ - عرف الديمقراطية وبين أركانها مع التمثيل .

٥٣ - اشرح رأي العلامة Larnaude في تكوين الهيئة التشريعية التي يوكل اليها صافشة ووضع القوانين واقرارها .

٥٤ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية .

Initiative Populaire.—Legislature - Scrutin de liste

Legislature.

Scrutin de liste

٥٥ - الى أى حد تستطيع المحاكم مراقبة القوانين . وإذا دفع امام محكمة مصرية بأن قانونا مخالف للدستور القائم هل تستطيع المحكمة إلغاء هذا القانون .

٥٦ - تكلم عن حق اقتراح القوانين المالية وإقرارها في المجلدات .

١ - هل للحكومة أسوة برجال البرلمان حق اقتراح القوانين المالية
بالمجلدات

ب - ما هي سلطة مجلس الموردين فيما يتعلق بهذه القوانين

٥٧ - اشرح بإيجاز مختلف التطورات الدستورية المالية في الحرب من جميع النواحي التي تهم الباحث الدستوري .

٥٨ - تكلم عن مظاهر تأثير مرض « الحزبية » في الحياة الدستورية .

٥٩ - قارن بين القانون والمرسوم فسانون من جميع النواحي التي تهم الباحث الدستوري .

٦٠ - Le point capital des institutions d'un pays, c'est moins l'étiquette républicaine ou monarchique que le mode d'équilibre des forces politiques dans la balance de l'action gouvernementale

ناقش هذه العبارة تفصيلا .

٦١ - تكلم عن حق الحل كأداة لحفظ التوازن بين مختلف الهيئات العامة .

٦٢ - هل لمجلس الشيوخ في مصر وفي فرنسا حق إسقاط الوزارة .

٦٣ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية :

Dissolution Présidentielle

Veto suspensif.

Referendum.

٦٤ - اشرح الأنواع المختلفة للمسئولية الوزارية .

٦٥ - ما الفرق بين إصدار القوانين Promulgation ونشرها Publication وهل

لرئيس الدولة في مصر أن يتوقف عن إصدار قانون أقره البرلمان

٦٦ - قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر وبأيهما أخذت مصر من سنة ١٩٢٣ للآن .

٦٧ - من له اقتراح القوانين في مصر وهل يختلف نظر هذه الاقتراحات أمام البرلمان باختلاف مصادرها .

٦٨ - تكلم بإيجاز عن ثلاثة فقط من الاصطلاحات الآتية :-

المستور الجامد	Constitution rigide
حق التحقيق البرلماني	Enquête parlementaire
عزل النائب بمرضة الناحيين	Recall ou révocation
الاقتراع العام	Suffrage universel
حق التصديق	Droit de sanction

٦٩ - قارن بين الحصانة البرلمانية Inviolabilité وبين عدم مسئولية عضو البرلمان Irresponsabilité.

٧٠ - صف الدول الآتية من جميع النواحي الدستورية : سويسرا - إنجلترا - فرنسا .

٧١ - تكلم عن حق الحل (Dissolution) ومشروعيته والاسباب التي تبرر استعماله . هل يمكن في مصر وبلجيكا والولايات المتحدة حل المجلسين معاً أم ان هناك قيوداً لاستعمال حق الحل تختلف باختلاف تلك الدول وما هي هذه القيود وأسبابها .

٧٢ - تكلم بإيجاز عن ثلاثة فقط من الاصطلاحات الآتية

سلطة مؤسسة	Pouvoir constituant
حصانة برلمانية	Immunité parlementaire
حق الاعتراض الشمي	Veto populaire
دور غير عادي	Session Extraordinaire
حق وضع اللوائح	Règlement

٧٣ - قارن بين حق التصديق من جهة *Sanction* والاعتراض التوقيفي

veto suspensif من جهة أخرى وقيمتها من الوحة العملية مع إيضاح

مقدار الاحتذ بهما في الدستور المصري

٧٤ - قارن بين مركز الوزراء في النظام الرئاسي *régime présidentiel* والنظام

البرلماني .

٧٥ - قارن بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة وياهما تأخذ مصر

لاتخاب أعضاء البرلمان .



فهرس

صفحة	بيان
١	١
٣	الكتاب الأول : المادى والنظم الدستورية الاساسية - تمهيد - الدستور
١٠	سلطة المحاكم فى دستورى القوانين
	(١) العلم فى دستورى القوانين طريق الدعوى الاصلية أمام محكمة خاصة
١١	(٢) الدعوى العرى أمام المحاكم العادية
١٤	لخص دستورى القوانين فى فرنسا ومصر
١٦	أختلاف السانير من حيث مصدرها
	(١) الدستور الصادر بشكل منه
١٧	(٢) الدستور الصادر بشكل تعاقد بين الملك والامة Pacte
١٩	الباب الأول - الدولة وأشكالها من الوجهة الدستورية: الفصل الأول الدولة
	١ - تعريف الدولة ولركابها
٢٠	(١) السكان
٢٢	(٢) الأرض أو الاقليم le Territoire
٢٣	(٣) قيام هيئة حاكمة يخصص لها المجموع
٢٤	٢ - أصل الدولة
٢٥	(١) نظرية القوة والتعلب
	(٢) فكرة العقد الاجتماعى
	(٣) فكرة العائلة
٢٦	(٤) نظرية التطور التاريخى
٢٦	٣ - الشخصية المعنوية للدولة
٢٨	٤ - سيادة الدولة
٣٠	٥ - انواع الدول
٣٢	الفصل الثانى : الدول النامة السيادة والدول الناقصة السيادة
٣٢	أثر ذلك فى الاختصاص الدستورى للدولة

صفحة

- (أ) الدولة المستقلة حرة في اختيار دستورها ونظامها الحكومى يعكس
٣٢ الدولة الناقصة السيادة
- (ب) الدول الناقصة السيادة لا تملك الاختصاص الدستورى الكامل
٣٤ (١) حالة الدولة المحمية
٣٥ (٢) وهذا هو الشاهد أيضاً فى الدول الواقعة تحت الانتداب
٣٦ (٣) حالة الممتلكات الحرة البريطانية
٣٧ (١) دستور كندا
٣٧ (٢) استراليا
٣٨ (٣) جنوب أفريقيا
٣٨ (٤) حالة الدويلات والولايات المتحدة اتحاداً مركباً
٣٩
- الدخل الثالث - الدول البسيطة والدول المتحدة - احتلالها من الوجهة الدستورية ٤٠
- الفرع الأول : الاتحاد الاستقلالى Confederation d'Etats
٤٣ حق الاتصال Droit de Succession
٤٤ مثله الاتحاد الاستقلالى
٤٥
- الفرع الثانى - الدولة المتحدة اتحاداً مركباً L'Etat Federal
٤٧ ١ - وصف الاتحاد المركبى
٤٨ ب - الدول التى تأخذ نظام الاتحاد المركبى
٥٣ ج - كيف يثنأ الاتحاد المركبى
٥٥ د - توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركبى والدويلات
(١) كيف توزيع الاختصاص بين الاتحاد المركبى والدويلات
(٢) المسائل التى من اختصاص الاتحاد والمسائل التى من اختصاص
الدويلات أو الولايات
٥٧ ١ - القضاء
٥٧ ٢ - التشريع
٥٨ ٣ - التنفيذ
٥٩ هـ - تعديل الدستور فى الدولة المتحدة مركباً - اشتراط موافقة
أغلبية الولايات على التعديل
٥٩ استثناءات من القاعدة المتقدمة
٦٠ و - الهيئات التى تمثل الاتحاد
٦١

٦٢	١ - السلطة التنفيذية الاتحادية
٦٤	٢ - السلطة التشريعية
٦٤	٣ - السلطة القضائية
٦٥	ز - مزايا وعيوب الاتحاد المركزي : مزاياه
٦٦	ح - مقارنة بين الاتحاد الاستقلالي والاتحاد المركزي
٦٩	الباب الثاني : الحكومة وانكاملها
٧٠	اشكال الحكومات
٧٣	الفصل الأول : الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية (الخاصة للقانون)
٧٤	الفصل الثاني - الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة
٧٥	الفصل الثالث - الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية
٧٧	كيف ينتخب رئيس الجمهورية
٧٧	(أ) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان
٨٠	(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب
٨٣	(ج) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن غيرهم
٨٤	(د) انتخاب رئيس جمهورية بولونيا
٨٤	(هـ) انتخاب رئيس جمهورية سويسرا
٨٥	دات الملك مصوبة لائنس لعكس رئيس الجمهورية
٨٥	مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً عن الأعمال المنفقة وظيفته وعن جرائمه العادية
٨٧	مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً في بعض النساير (إمكان عزله قبل انتهاء مدة رئاسته)
٨٩	النظام الملكي آخذ في الزوال
٩٠	والشكل الملكي كجمع الاشكال الأخرى مزايا وعيوب
٩٢	المصطلح الرابع : الحكومات الفردية والارستقراطية والديمقراطية
٩٢	المرح الأول - الحكومة الفردية Monarchie

٩٣	١ : المظهر الأول للحكومة المردية : الملكية المطلقة
٩٤	ب : المظهر الثانى للحكم المردى الديكتاتورية
٩٧	الفرع الثانى : حكومة الأقلية (L'oligarchie)
٩٨	الفرع الثالث : حكومة الأغلبية أو الشعب
٩٩	الطريقة الديمقراطية
١٠٦	أ — بعض ملاحظات عن الديمقراطية
١٠٦	(١) سيادة الأمة
١٠٨	(٢) ما المقصود بأغلبية الشعب
١٠٩	(٣) ولذلك يجب أن تسمى الديمقراطية إلى اشتراك أكبر عدد ممكن من الأفراد فى الحكم
١١٠	ب — الصفات المميزة للديمقراطية الأصلية
١١١	١ — الديمقراطية مدب سياسى لا اقتصادى ولا اجتماعى
١١١	٢ — الديمقراطية تقوم على احترام حقوق الأفراد وحرياتهم
١١٣	٣ — الديمقراطية كما قررتها الثورة الفرنسية مبنية على أن الدين لهم حق الاشتراك فى الشؤون العامة هم الأفراد بصفتهم أفراداً ويصرف النظر عن المصالح التى يمثلونها أو الطوائف التى ينتمون إليها
١١٤	٤ — الديمقراطية الأصلية مبنية على قاعدة المساواة فى الحقوق الياسية وأهمها حق الانتخاب
١١٦	عيوب الحكومة الديمقراطية
١١٧	تقرير الديمقراطية
١١٩	الفصل الخامس : الحكومة المباشرة والنايية ونصف المباشرة
١٢٠	الفرع الأول : الديمقراطية المباشرة La Democratie Directe
١٢٤	طريقة الحكم المباشر فى المقاطعات السويسرية
١٢٦	• انعقاد الديمقراطية المباشرة على ضوء التجربة السويسرية
١٢٧	الفرع الثانى : النظام أو الحكومة النايية Le gouvernement representatif
١٢٩	١ — كيف نشأ النظام النايى فى انكلترا

١٣٢	(١) - نشاء البرلمان : ١) مجلس القور دات
١٣٣	(٢) مجلس العموم
١٣٣	ملاحظة هامة
١٣٣	(ب) - كيف توصل البرلمان الانكليزي الى الحصول على سلطة التشريع
١٣٨	بعد ثبوت حقه في الموافقة على المصائب
١٤٠	(ج) - استقرار النظام الباني في انكلترا بعد ثورة سنة ١٦٨٨
١٤١	(د) - مميزات النظام الباني في انكلترا (الدوائر الانتخابية)
١٤٢	٢ - الأركان والقواعد الأساسية للحكم الباني
١٤٤	الركن الأول : البرلمان المنتخب
١٤٤	ولكن لا يكون نظام الحكم بانياً بمعنى الكلمة الا اذا كان للبرلمان الباني
١٤٦	أو البرلمان سلطات حقيقية والاشتراك الفعلي في شؤون الدولة
١٤٨	الركن الثاني للحكم الباني - عضو البرلمان يمثل الأمة كلها
١٥٥	ولكن كيف يمكن عملياً أن يحرر النائب من ضغط الناحين بحيث يصبح
١٥٧	حقيقة قائماً عن الأمة كلها لا وكيلاً مفعلاً لرعات دائرته الانتخابية ؟
١٥٧	الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة بانه عن مجموع الناحين
١٦٠	نكيب العلاقة بين البرلمان والأمة أو مجموع الناحين
١٦١	الركن الرابع : تجديد انتخاب النواب من وقت لآخر دورياً
١٦٨	٣ - تطور النظام الباني وأزمته
١٦٨	الفرع الثالث : الحكومة نصف المباشرة Le Gouvernement semi-Direct
١٦٨	تعريف النظام نصف المباشر وأساس دعوته
١٧٠	(١) مظاهر الحكومة نصف أو شبه المباشرة
١٧١	١ - الاستفتاء التشريعي Referendum législatif
١٧٢	٢ - الفيتو الشعبي Veto populaire
١٧٥	٣ - الاقتراح الشعبي Initiative
١٧٦	ملاحظة هامة
١٧٦	٤ - إقالة النائب بمرقة الناخين Révocation ou Recall
١٧٧	٥ - الحل الشعبي Dissolution populaire
١٧٩	ب - النظام شبه المباشر في سويسرا والولايات المتحدة والبلاد الأخرى
١٧٩	١ - سويسرا

١٨٠	١ (الاستفتاء الشعبى فى سويسرا
١٨١	٢ (الهيئة الشعبى فى سويسرا
١٨١	استفتاء الشعب فى المعاهدات
١٨٢	٣ (الاقتراح الشعبى فى سويسرا
١٨٣	٢ - النظام شبه أو نصف المباشرة فى الولايات المتحدة الأمريكية
١٨٤	١ (الاستفتاء الشعبى فى الولايات المتحدة
١٨٥	٢ (الاقتراح الشعبى فى الولايات المتحدة
١٨٦	٣ (تدخل الشعب مباشرة فى القضاء
١٨٦	٣ - انتشار الديمقراطية نصف المباشرة بعد الحرب العظمى فى البلاد الأخرى
١٨٩	ج - مزاياء وعيوب النظام نصف المباشر
١٨٩	١ - أهم مزاياه من الوجهة النظرية
١٩٠	٢ - ولكن انتقد بعضهم النظام نصف المباشر لأسباب عديدة
١٩٣	د - الديمقراطية نصف المباشرة والدستور المصرى
١٩٦	الصورة الرابع . نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي
١٩٧	أ - - مزايا نظام المجلسين - هذه لمزايا عديدة متنوعة
	بالرغم من مزاياه العديدة المتقدمة انتقد بعضهم نظام المجلسين ومن هذه
٢٠١	الانتقادات ما هو نظرى ومنها ما هو عملى
٢٠٥	ب - ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التشكيل
٢١١	ج - اختصاص كل من المجلسين
٢١٣	د - المبدأ الدستورية الحديثة وأزمة المجالس العليا
	١ - سلطة مجلس اللوردات قبل قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١
٢١٤	المعروف باسم The Parliament Act
	٢ - ولكن ما هى السلطات التى حافظ عليها مجلس اللوردات
٢٢١	والتي له الآن بمقتضى قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١
٢٢٣	٣ - تقييد سلطة المجلس العليا فى كثير من النواحي الحديثة
٢٣٠	٤ - أزمة المجالس العليا لا أثر لها فى الدستور المصرى
٢٣٢	* الفرع الخامس: كيف ينتخب أعضاء المجالس النيابية
٢٣٣	(١) هيئة الناخبين Le Corps Electoral
٢٣٣	أ - من له حق الانتخاب

٢٢٢	ب - هل الانتخاب حق أم وظيفة
٢٣٦	ج - انتشار الاقتراع العام Suffrage universel
٢٣٧	١ - الاقتراع العام لا يشترط أى نصاب مالى فى الناخب
٢٤٣	٢ - الاقتراع العام لا يشترط أمة كفاءة فى الناخب
٢٤٦	٣ - الشروط الأخرى غير شرطى النصاب المالى والتعليم
٢٤٧	لا تتعارض مع الاقتراع العام
٢٤٨	أولاً - الجنسية
٢٥٢	ثانياً - الجنس (نصويت النساء)
٢٥٤	ثالثاً - السن
٢٥٤	رابعاً - الاعتبار L'aptitude Morale
٢٥٧	د - وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لبعض الأشخاص
٢٥٩	هـ - جدول الانتخاب لا يجوز لأحد الاشتراك فى الانتخاب ما لم يكن
٢٦٢	إسمه مقيداً فى الجدول
٢٦٣	(٢) طريقة الانتخاب
٢٦٨	١ - تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية متعددة لانتخاب أعضاء البرلمان
٢٧٣	٢ - الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة
٢٧٥	٣ - تمثيل الأقليات السياسية Representation de Minorités
٢٧٧	(١) طريقة التصويت المحدود Vote limité
٢٧٨	(٢) تجميع أو حرية توزيع الأصوات Vote Cumulati
٢٨٠	(٣) التمثيل النسبى Le representation proportionnelle
٢٨٥	انتشار التمثيل النسبى فى الوقت الحاضر
٢٨٦	٤ - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر
٢٩٢	التردد بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر فى مصر وأسباب
٢٩٤	هذا التردد
٢٩٦	٥ - تعدد الأصوات للناخب الواحد
٢٩٧	٦ - التصويت فى معظم الدول إختارى لا إجبارى ومع ذلك
٢٩٨	فالتصويت الإجبارى آخذ فى الانتشار الآن
٢٩٩	٧ - التصويت السرى والتصويت العلنى
٣٠٦	٨ - تمثيل المصالح Le representation professionnelle ou des interets
٣٠٦	المجالس الاقتصادية الاستشارية

٣٠٩	المجلس الاقتصادى الأعلى المصرى
٣١١	(٣) الشروط الواجب توافرها في المنتخب Conditions d'éligibilité
٣١٢	(أ) يشترط في الشخص الذى يرشح منه لمصوية البرلمان عادة أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب
٣١٣	١ - الجنسية
٣١٢	٢ - الجنس Sexe
٣١٤	٣ - السن
٣١٥	٤ - الصايط المستودعين والجمود الذين في الإجازة الحرة
٣١٥	(ب) شروط الترشيح والحصول على عدد معين من الأصوات للموز في الانتخابات وعدم الجمع بين المصوية وبعض المراكز
٣١٥	١ - معرفة القراءة والكتابة
٣١٧	٢ - النصاب المالى
٣١٩	٣ - شرط الترشيح
٣٢٢	٤ - شرط الإقامة في الجهة أو في الدائرة الانتخابية (غير معمول به في مصر الآن)
٣٢٣	٥ - ضرورة الحصول على أغلبية الأصوات في الدائرة : الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية
٣٢٥	حالة المرشح الوحيد فوزه بمصوية البرلمان بدون انتخابات (انكسرا - مصر)
٣٢٦	٦ - عدم الجمع بين مصوية البرلمان والوظائف العامة
٣٢٨	الفصل السادس : الحكومة ذات النظام الرئيسى وحكومة الجمعية
٣٣٠	والحكومة البرلمانية
٣٣٣	مبدأ فصل السلطات
٣٣٤	الفرع الأول : النظام الرئيسى Le régime présidentiel
٣٣٤	(أ) النظام الرئيسى في الولايات المتحدة
٣٣٧	١ - حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة المعين بالانتخاب
٣٣٨	٢ - حصوع الوزراء خضوعاً تلياً لرئيس الجمهورية وحده
٣٣٩	(١) رئيس الجمهورية حر في اختيار وزرائه
	(٢) رئيس الجمهورية يعزل وزرائه متى شاء

- صفحة
- ٣٤٠ (٣) لا يوجد في الولايات المتحدة مجلس وزراء ولا رئيس للوزارة
- ٣٤١ ٣ - ينمو النظام الرئاسي أيضاً من أصل السلطتين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما إلى أقصى حد ممكن
- ٣٤١ (١) استقلال الكونغرس عن الحكومة
- ٣٤٢ (٢) استقلال الحكومة عن الكونغرس
- الاستثناءات من قاعدة فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة - مع هذه الاستثناءات من عليها الدستور وبعضها
- ٣٤٣ استلمه العمل
- ٣٤٣ (١) دستور رئيس الجمهورية
- ٣٤٥ (٢) اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعض الأعمال
- ٣٤٦ (٣) الإلهام الخلقى *impenitent*
- ٣٤٨ ب - النظام الرئاسي وجمهوريات أمريكا اللاتينية
- ٣٥٠ الفرع الثاني : حكومة الجمعية (أو اللجنة) النيابية *Gouvernement d'Assemblée*
- ١ - دستور استونيا الصادر في ١٥ يولية سنة ١٩٢٠ أظهر مثل لنظام
- حكومة جمعية في الدساتير الحديثة . (١) المجلس النيابي هو الذي يعين
- ٣٥٣ الحكومة ويعرفها (٢) الحكومة لا سلطة لها على المجلس
- ٢ - مثال آخر لحكومة الجمعية النيابية النما دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠
- ٣٥٥ فشل هذا النظام وتعديل الدستور بقصد تقوية السلطة التنفيذية
- ٣ - دستور تركيا الصادر في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ بأحد في صوغه نظام
- ٣٥٧ حكومة الجمعية ولكن في الواقع تفوق السلطة التنفيذية كبير
- ٤ - قد يتحول النظام البرلماني إلى نظام شبه نظام حكومة الجمعية النيابية
- ٣٥٩ إذا أحل الوزار من السلطتين ورجحت كفة البرلمان على كفة الحكومة
- ٣٦٠ ٥ - نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا
- ٣٦٢ الفرع الثالث : النظام البرلماني *Le regime parlementaire*
- ٣٦٧ أحلاف الدساتير البرلمانية عن بعضها بعضاً في التفاصيل
- ٣٦٨ ١ - نشأ النظام البرلماني في إنجلترا
- ٣٦٩ أ - ظهور هيئة الوزارة أو *Cabinet*
- ٣٧٣ ب - مسئولية الوزراء الجائية وتحولها إلى مسئولية سياسية
- ج - تحرير مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان سوابق *Precedents*
- ٣٧٥ متعددة في القرن الثامن عشر

- صفحة
- ٣٧٥ (١) استقالة أولبول في سنة ١٧٤١
- (٢) استقالة وزارة لورد بورت في سنة ١٧٨٢ وناليعورارة من حزب المعارضة المنصرة
- ٣٧٧ (٣) استقالة وزاره لورد شلبن Shelburne سنة ١٧٨٢ بلاء على معارضة أعلية البرلمان
- ٣٧٩ د - أزمة سنة ١٧٨٤ - الراع بين الملك ومجلس العموم - الملك يعزل وزارة دوق بورتلند الحائرة ثقة مجلس العموم ويعين وليم بت ، حل المجلس ولستقاء الأمة
- ٣٨٠ هـ - استقرار النظام البرلماني منذ آواخر القرن الثامن عشر وانتقال السلطة الفعلية من الملك للوزارة
- ٣٨٢ ٢ - الهيئات الاساسية في النظام البرلماني
- ٣٨٤ (١) البرلمان - ١ - وظائف البرلمان في النظام البرلماني
- ٣٨٤ (١) وظيفة البرلمان التشريعية . اقتراح القوانين واقرارها
- ٣٨٦ مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة والتي يقترحها أعضاء البرلمان
- ٣٨٨ إحالة المشروعات على اللجنة وكيفية نظرها أمام اللجنة بالمجلس
- ٣٩٠ حق التعديل Droit d'amendement خطره - معالحة ذلك موافقة كل من المجلسين على مشروع القانون ضرورية في بعض الدول وصفا مصر
- ٣٩١ هل الحكومة ملزمة بمرض مشروعات قوانينها على مجلس النواب أولاً ؟
- ٣٩٢ موافقة المجلسين لا تكفي في معظم البلاد الملكية لنظام القانون بل لابد من موافقة رئيس الدولة أيضاً - التصديق والتصين
- ٣٩٤ لا يوجد عندنا حق تصديق Dr de Sanction بالمدي الصحيح إلا فيما يتعلق بتصحيح الدستور
- ٣٩٩ إصدار القوانين ونشرها
- ٤٠٠ مهمة رئيس الدولة في إصدار القوانين . ليس الإصدار حقاً من حقوق الملك أو رئيس الجمهورية وإنما هو واجب يتحتم القيام به إذا سقط حق الاعتراض الممنوح له أو انتهت مدته
- ٤٠٢ مدة الإصدار
- ٤٠٣ هل لرئيس الدولة أن يرفض إصدار مشروع قانون أقره البرلمان بحجة أنه مخالف للدستور ؟
- ٤٠٤

٤٠٤	(٢) وظيفة البرلمان المالية
٤٠٥	الموافقة على الميزانية
٤٠٧	الاعتداءات الاضافية
٤٠٩	الحساب الختامى
٤١٠	الموافقة على الضرائب والقروض العمومية
٤١٠	تهوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ في المسائل المالية
٤١١	ميل المجالس النيابية الى الاصراف - السعى لحصر اقتراح القوانين المالية
٤١٣	يد الحكومة وحدها : إنجلترا ، مصر دستور سنة ١٩٣٠
٤١٣	(٣) مراقبة أعمال الحكومة
٤١٤	ب - تكوين البرلمان في النظام البرلماني . اردواج المجلس ليس شرطاً
٤١٤	أساسياً في هذا النظام
٤١٤	١ - وسائل الرقابة البرلمانية
٤١٤	١ - السؤال Question
٤١٤	٢ - الاستجواب Interpellation
٤١٨	٣ - حق التحقيق البرلماني L'enquete
٤٢١	٤ - لكل من المجلس حق إبداء الرغبات فيما هو داخل في اختصاص السلطة التنفيذية
٤٢٤	٥ - حق رفض الميزانية
٤٢٤	٦ - حق مجلس النواب في اتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم
٤٢٥	د - الرقابة البرلمانية ليس معناها انعقاد البرلمان باستمرار - الدورة العادية والدورة غير العادية
٤٢٨	هل يصح أن نطرح في الدورة غير العادية مسائل غير التي دعى البرلمان من أجلها
٤٣٠	أدوار الانعقاد واحدة لكل من المجلسين
٤٣١	العدد القانوني (النصاب العددي) والأغلبية
٤٣٣	كيفية أخذ الآراء في المجلسين
٤٣٣	علنية الجلسات ونشر محاضرها
٤٣٤	هـ - اللجان البرلمانية

صفحة

	و - ضمانات استقلال البرلمان ووسائل حماية أعضائه ضد	
٤٣٧	المؤثرات الخارجية	
٤٣٧	١ - الحصانة البرلمانية	
	٢ - عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يبدونه	
٤٤٠	من الآراء في المجلس	
٤٤١	مدى عدم المسئولية	
	مقارنة بين الحصانة البرلمانية L'inviolabilité وعدم المسئولية	
٤٤٣	L'irresponsabilité	
٤٤٥	٣ - التشدد في فصل الأعضاء	
	٤ - عدم الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتبة	
٤٤٥	ما عدا وظائف الوزراء ووكلاء الوزراء البرلمانيين	
٤٤٦	٥ - الرتب والياشين	
٤٤٦	٦ - التعامل مع الحكومة	
٤٤٧	٧ - المكافأة البرلمانية	
٤٤٨	٨ - حرية كل مجلس في انتخاب مكتبه	
٤٤٩	٩ - يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية	
	١٠ - تعطى الدساتير عادة لكل مجلس بواسطة رئيسه حق المحافظة	
٤٥٢	على أمنه ونظامه	
	١١ - ليس لأحد غير أعضاء المجلس والوزراء ومن مستعبدون بهم	
٤٥٣	الكلام في المجلس	
٤٥٤	١٢ - الفصل في صحة انتخاب وبيعة الأعضاء	
٤٥٧	القرارات التي يحددها المجلس عند خصه الطعون	
٤٥٨	(٢) الوزارة المسئولة	
	(أ) أنواع المسئولية الوزارية - المسئولية الوزارية حجر الزاوية	
٤٥٨	في النظام البرلماني	
	(ب) الوزارة إما أن تكون مسئولة أمام مجلس النواب وحده أو أمام	
٤٦٥	كل من المجلسين	
	(ج) عدم ثبات الوزارة كانت ولا يزال من العيوب الظاهرة في	
٤٦٨	النظم البرلمانية	

صفحة	(د) حق الحل خير صواب لعدم إساءة البرلمان لسلطته في إسقاط الوزارات
٤٧٢	(هـ) الورداء في النظام البرلماني تألف من زعماء الأعلية البرلمانية
٤٧٧	(و) الورداء في النظام البرلماني يحصرون المجلس ولهم حق الكلام والناقشة فيها
٤٧٩	(ز) لتجاسس الوزاري
٤٨١	(ح) ممن تألف هيئة الوزارة :
٤٨٣	(١) رئيس الوزراء
٤٨٤	(٢) الوزراء
٤٨٧	(٣) وكلاء الوزارات البرلمانيون
٤٨٧	(٤) مجلس الوزراء
٤٩١	(ط) تبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة في النظام البرلماني
٤٩٥	(٣) رئيس الدولة البرلماني
٤٩٦	(١) الدولة الملكية أكثر ملائمة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية
٤٩٦	(ب) عدم مسئولية رئيس الدولة خصوصاً في الدول الملكية والناتج المتقنة على ذلك
٤٩٧	(١) انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني إلى ورائه
٤٩٩	(٢) رئيس الدولة لا يعمل بمفرده وجوب اشتراك أحد الوزراء معه لتحمل المسئولية
٥٠٦	(جـ) هل يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة البرلماني
٥٠٧	(١) ضرورة الحصول على أمضاء رئيس الدولة في كثير من الشؤون
٥٠٩	(٢) إسداء النصر والإرشاد
٥١٠	(٣) رئيس الدولة البرلماني هو الذي يعين الوزراء ويمرهم
٥١٠	(٤) سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان (مجلس النواب) حلاً رئيسياً
٥١٦	٣ - أزمة النظام البرلماني
٥٨١	١ - ضعف السلطة التنفيذية
٥٢٠	٢ - ضعف مستوى رجال الحكومة والبرلمان
٥٢٧	٣ - مرض الحرية وما قد يعجم عنه من تفكك في قوى البلاد
٥٢٣	٤ - خطر النقابات على الدولة
٥٢٥	٥ - عيوب الإجراءات الناقلة للبرلمان
٥٢٧	

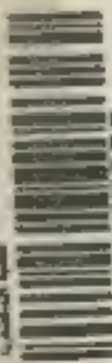
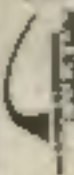
٥٢٧	٦ - فساد النظم الانتخابية
٥٢٨	٧ - عدم ملائمة النظام القائم لعقليات الشعب واستعداده
٥٣٠	الكتاب الثاني : الدستور المصرى
٥٣٨	الدولة المصرية ونظام الحكم فيها
٥٣٩	الباب الأول : السلطات العامة
٥٤٠	الفصل الاول : السلطة التنفيذية (الملك والوزراء)
٥٤٠	العرش الاول : الملك - أولا - الملك يفتح دور الانقضاء العادى
٥٤٢	ثانياً صيانة ذات الملك وعدم المس بها
٥٤٤	التأميم المرتبة على صيانة ذات الملك
٥٤٥	عدم أهلية الملك لتقييم بأعماله بمفرده
٥٤٧	ثالثاً - نظام الحكم فى مصر ملكى وراثى
٥٤٧	النظام الوراثة للعرش
٥٤٨	زواج الامراء
٥٤٨	خلو العرش بعدم وجود من يحلف الملك
٥٤٩	وفاة الملك
٥٥٠	تعذر الحكم على من له ولاية الحكم
٥٥١	مجلس وصاية العرش
٥٥٢	الاتحاد الشخصى والجمع بين تاجين
٥٥٣	رابعاً - الملك يصدر على القوانين ويصدرها
٥٥٤	خامساً - الملك يصع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها
٥٥٦	سادساً - الملك هو الذى يدعو البرلمان الى الاجتماع (٣٦ د) وله تأجيل
٥٥٦	انقضاء البرلمان (٣٩ د) وله حل مجلس النواب (٣٨ د)
٥٥٨	سابعاً - دعوة البرلمان الى انعقاد غير عادى
٥٥٩	ثامناً - الملك يرب المصالح العمومية ويدين ويعزل الموظفين ويمسح الرتب وعماوين الشرف وله حق سك العملة واعلان الاحكام العرفية وكذا ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين (مواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ دستور مصرى)

- ٥٦٠ صناعة
٥٦٣ تاسعاً - الملك هو القائد الاعلى للجيش البرية والبحرية
٥٦٤ طشراً - للملك حق العفو وتخفيض العقوبة
٥٦٥ حادى عشر - وظيفة ملك فى تخفيض حدة الخلاف
٥٦٦ ثانى عشر - الملك يسود ولا يحكم
٥٦٦ ثالث عشر - تعيين الوزراء واقتالهم
٥٦٦ رابع عشر - حلف اليمين
٥٦٧ ملاحظات عامة عن مركز رئيس السلطة التنفيذية . وحدة الرئيس الاعلى
٥٦٩ مخصصات الملك
٥٧١ النظام الملكى الدستورى
٥٧٢ الملكية الدستورية
سلطة الملك وامتيازاته . اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية
٥٧٣ والمؤسسة والقضائية والتنفيذية
٥٧٤ الاشياء التى حرمها الدستور على الحكومة . تعديل القوانين وتعطيلها
والاعفاء من تنفيذها
٥٧٥ أحكام الضرورة
٥٧٧ الفرع الثانى : الوزراء
٥٨٣ ملاحظات عامة عن مركز الوزراء - تاريخ نظام الوزراء
٥٨٦ تعيين الوزراء
٥٨٧ الشروط الأساسية لنظام الملكى البرلمانى
٥٨٨ أساس النظام الوزارى - تعيين الوزراء وانشاء الوزارات
٥٩١ وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة فى الدستور المصرى
٥٩٢ العلاقة بين الوزير والوزارة
٥٩٣ تغير الوزارات والوزراء
٥٩٤ اختصاصات الوزراء - المركز الخاص للوزراء
٥٩٥ العلاقة بين الوزراء ومجلس البرلمان
٥٩٥ اختصاصات الوزراء الحكومية
٥٩٧ المسئولية الوزارية - أصل المسئولية وأنواعها
٥٩٨ المسئولية السياسية
٥٩٩ المسئولية الجنائية للوزراء

٦٠٠	جرائم القانون العام
٦٠١	الجرائم المتعلقة بالوظيفة
٦٠١	أمر الملك
٦٠٢	مسئولية الوزراء المدنية
٦٠٢	وكلاء الوزارات البرلمانيون
٦٠٣	الفصل الثاني : السلطة التشريعية - البرلمان
٦٠٤	طريقة الانتخاب
٦١٠	الفرع الأول : تكوين المجلسين - ١ - مجلس النواب
٦١٣	٢ - مجلس الشيوخ
	٣ - أحكام عامة للمجلسين - فيما لأعضاء المجلسين وعليهم من الحقوق والواجبات
٦١٦	انقضاء البرلمان
٦١٩	
٦٢١	الفرع الثاني : اختصاصات المجلسين
٦٢٤	المسائل المالية
٦٢٧	الميزانية
٦٣١	الفصل الثالث : السلطة القضائية
٦٣٣	الباب الثاني : في حقوق المصريين وواجباتهم
٦٣٨	حماية الأقليات
٦٤١	الجنسية
٦٤٢	الباب الثالث : أحكام عامة
٦٤٢	الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية
٦٤٢	تسليم اللاجئين السياسيين
٦٤٣	الإجاب
٦٤٣	تقديس الدستور
٦٤٤	محتويات الدستور
٦٤٥	الضمانات الناشئة عن الدستور
٦٤٦	تنقيح الدستور

صفحة	
٦٤٧	أحكام ختلفة وأحكام وقية (الباب السابع من الدستور المصرى)
٦٤٩	مجالس المديرية والمجالس البلدية
٦٥١	الكتاب الثالث - الفصل الأول : قانون الانتخاب
٦٥٣	الناخبون
٦٥٤	محل الانتخاب
٦٥٥	جدول الانتخاب
٦٥٦	انتخاب أعضاء مجلس النواب
٦٦٠	عملية الانتخاب
٦٦٤	انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ
٦٦٤	ملاحظات عن مدة وتجديد المجلسين
٦٦٥	أحكام عامة للمجلسين
٦٦٥	سقوط العضوية
٦٦٧	ملخص عملية الانتخاب
٦٦٧	انتخاب أعضاء مجلس النواب
٦٦٩	انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ
٦٧٠	الفصل الثانى : بعض قرارات لجان الانتخاب
٦٨١	تقارير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات
٧١٠	الكتاب الرابع - الدساتير الاجنبية
٧١٠	دستور بلجيكا
٧١٤	دستور فرنسا
٧١٧	دستور إنجلترا
٧٢١	دستور الولايات المتحدة
٧٢٧	كلمة فى اللوائح الداخلية
٧٣١	ملخص : القسم الأول - النصوص
٨٣٤	القسم الثانى - مجموعة أسئلة وجهت فى السنين الماضية

Bibliotheca Alexandrina



0245893